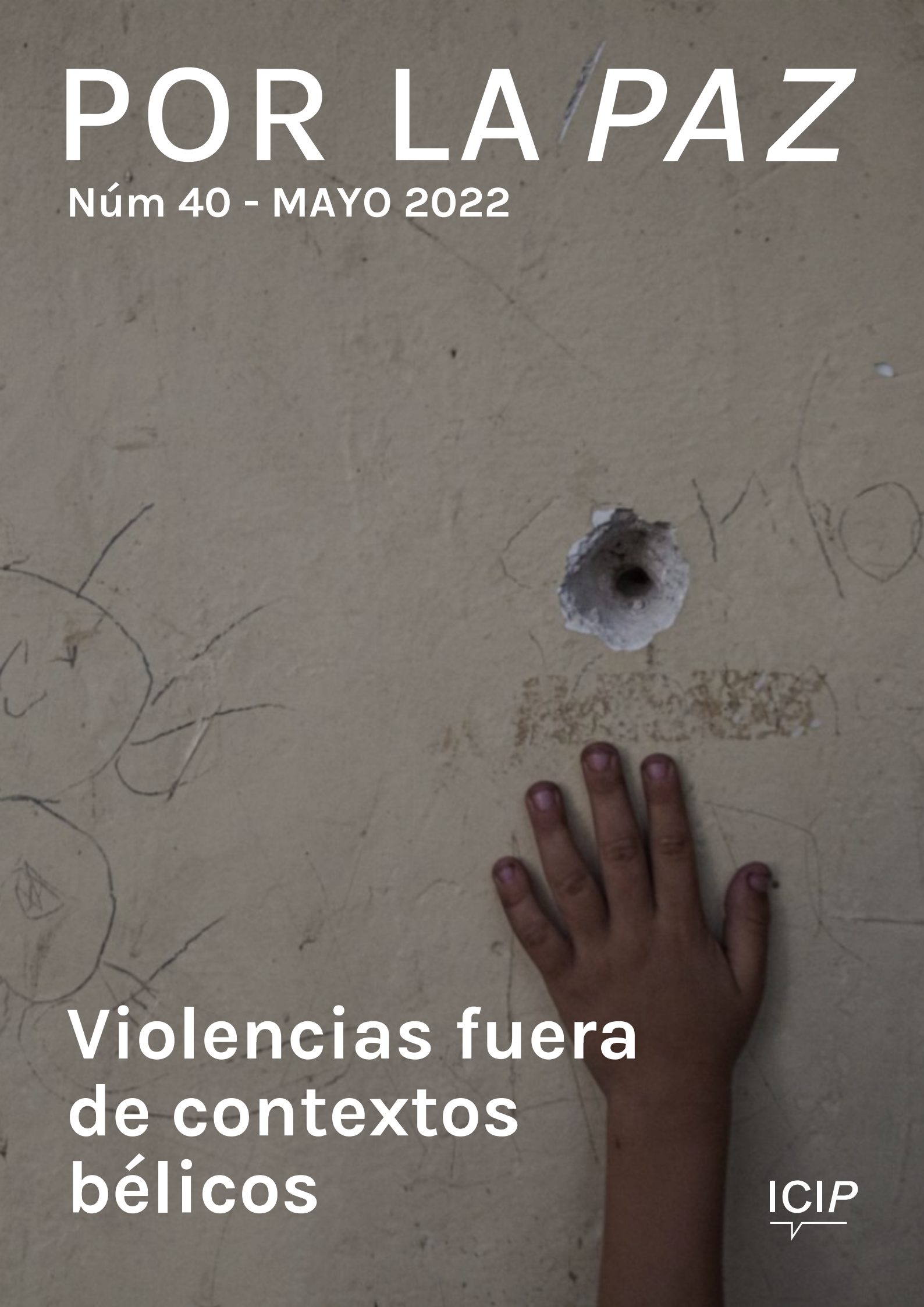
POR LA *PAZ*

Núm 40 - MAYO 2022



Violencias fuera de contextos bélicos

ICI*P*

SUMARI

Introducción
- Editorial

Artículos centrales
- Apuntes para una agenda de paz
- Graves expresiones de violencia fuera de contextos bélicos
- Quebrar el conflicto
- México: ¿un país en guerra?
- Militarización de la seguridad pública
- Violencia crónica y construcción de paz en las tierras pastorales de África Oriental
- Resistencia civil: un poder colectivo pacífico y transformador
- Movimientos sociales contra violencias que no se quieren ver

Entrevista
- Entrevista con Mary Kaldor, experta en estudios de guerra, paz y seguridad

INTRODUCCIÓN

Editorial

ICIP

Acabábamos de revisar las traducciones de este monográfico, cuando el pasado 24 de febrero se inició la invasión rusa en Ucrania, trastornando completamente la vida de millones de personas y las preocupaciones globales en materia de paz y seguridad. Con Ucrania dolorosamente presente en todas nosotras, consideramos sin embargo necesario seguir trabajando en otras situaciones de violencia que siguen provocando dolor en distintos lugares del planeta. La guerra sigue haciendo estragos en Yemen, Tigray, República Centroafricana o Siria. Afganistán vive cada día bajo la implacabilidad talibana. La población palestina sufre un régimen de apartheid desde hace décadas. Grupos extremistas continúan su expansión letal por el Sahel. 690 millones de personas en el mundo pasan hambre. Año tras año es más la gente que se ve forzada a abandonar su lugar de origen .

Existen también otras situaciones con una gran intensidad de violencia, que no están relacionadas con el extremismo ni con enfrentamientos bélicos clásicos. Situaciones que no se dan necesariamente en regímenes autoritarios, en lo que se denomina “estados fallidos” o en los más empobrecidos de todos. Nos referimos a aquellas situaciones de violencia muy ligadas a la criminalidad y a las respuestas inadecuadas que les han dado los gobiernos. Unas situaciones de violencia directa que conviven con altos niveles de violencias estructurales y culturales.

A lo largo de estos últimos cuatro años, el ICIP ha hecho un esfuerzo por colocar el foco sobre estas situaciones que, para ponerles una etiqueta, hemos calificado de “violencias fuera de contextos bélicos”. Una etiqueta no exenta de debate, ya que, como muy bien expone uno de los artículos a continuación, la línea que separa una situación de violencia entre un conflicto armado o un conflicto no armado es, en países como

México, muy tenue.

“En los últimos años el ICIP ha hecho un esfuerzo por colocar el foco sobre situaciones de violencia de alta intensidad que se dan fuera de contextos bélicos”

En cualquier caso, la mirada que quiere proponer el ICIP sobre estas realidades difícilmente etiquetables es, como no podría ser de otra manera, una mirada de construcción de paz. ¿Qué significa abordarlas desde una perspectiva de paz? Significa, entre muchas otras cosas, hacer una lectura multidimensional de estas violencias, sin detenerse a las expresiones más directas y visibles. Ir a las raíces de los conflictos. Entender sus dinámicas y conocer bien los actores que juegan un papel. Fijarse en cómo las violencias afectan al día a día y los proyectos de vida de las personas. Poner en valor las iniciativas individuales, y sobre todo las colectivas, para transformar estas situaciones. Valorar en qué medida las herramientas clásicas de la construcción de paz son aplicables en contextos que precisamente se han tratado muy poco desde una perspectiva que no fuera exclusivamente securitaria. Reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a garantías de no repetición como unas condiciones básicas para encarar el futuro.

El ICIP ha organizado varias actividades para intercambiar conocimientos, experiencias y herramientas en este sentido. Entre ellas destaca el ciclo “América Latina. Hacer frente a las violencias desde la construcción de paz” que reunió, durante el primer semestre de 2021, una veintena de referentes para debatir sobre cómo<A[como|cómo]> los aprendizajes en la construcción de paz pueden aportar propuestas transformadoras a estas complejas situaciones de violencia fuera de contextos bélicos.

Con este monográfico, el ICIP quiere seguir aportando reflexiones, esperando que contribuyan a dar visibilidad a unas realidades extremadamente alarmantes pero poco priorizadas; a dar herramientas a las personas, colectivos e instituciones que trabajan

para hacerles frente y a proponer medidas que no retroalimenten las violencias sino que sean realmente transformadoras.

“Este monográfico pretende visibilizar unas situaciones de violencia extremadamente alarmantes y dar herramientas a las personas y colectivos que trabajan para hacerles frente”

El primero de los artículos, escrito por Sabina Puig, responsable del área de trabajo del ICIP “Violencias fuera de contextos bélicos”, pretende identificar algunos rasgos básicos de estas violencias que precisamente se definen por sus múltiples caras y, sin ánimo de exhaustividad, enumera los aspectos más importantes que podría incorporar una agenda de paz.

En el siguiente artículo, Ana Glenda Tager (Alianza para la Paz), explora precisamente algunas de las expresiones de la violencia que afectan a la humanidad sin guardar necesariamente relación con la existencia de conflictos armados, entre ellas: violencia de género, violencia contra defensores/as del medio ambiente, trata de personas, crimen organizado, etc. Unas violencias que han recibido, según la autora, escasa atención en relación con conflictos entre Estados o luchas para obtener el control político de un Estado.

Como apuntábamos previamente, la respuesta a la criminalidad y sus actos violentos ha sido predominantemente una respuesta basada en una visión militarizada y punitivista de la seguridad. En su artículo, el tercero de esta revista, Carolina Ricardo (Instituto Sou da Paz de Brasil) argumenta cómo estas respuestas no han conseguido disminuir la violencia, sino que, al contrario, la han alimentado todavía más. Brasil es un claro ejemplo. La banalización del uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública atrae la lógica de la guerra a la seguridad pública cotidiana, y genera violaciones graves de los derechos humanos, nos advierte.

Por su parte, José Antonio Guevara Bermúdez (Universidad Autónoma de Tlaxcala) examina los datos que nos llegan de México, un país que precisamente presenta

enormes retos en materia de seguridad, y traslada un montón de interrogantes al ámbito de la construcción de paz. Según Guevara, "la situación de violencia por la que atraviesa México, de acuerdo con el derecho internacional, sólo se explica como un conflicto armado de carácter no internacional". Y eso tiene una importancia primordial a la hora de diseñar las estrategias para hacer frente a las violencias que se derivan y proteger los derechos de las personas.

Estas "violencias fuera de contextos bélicos" se asocian a menudo con América Latina, continente que a pesar de acoger sólo el 8% de la población mundial, concentra uno de cada tres homicidios contabilizados a escala global. Sin embargo, son también una realidad en otras partes del mundo. Mohamed Daghar (ENACT- Enhancing Africa's response to transnational organised crime) nos lleva a examinar qué está pasando en las tierras pastorales de África Oriental. Unas tierras que se ven fuertemente marcadas por violencias relacionadas con la presencia del crimen organizado así como por las consecuencias del cambio climático y de la marginación política que han sufrido por parte de los respectivos gobiernos.

"Las "violencias fuera de contextos bélicos" se asocian a menudo a América Latina, pero son una realidad en muchas otras partes del mundo"

Los tres artículos siguientes aportan una visión diferente: una reflexión sobre el papel de la sociedad civil en la denuncia, prevención o incluso interrupción de los ciclos de violencia. Roger Mac Ginty, director del Durham Global Security Institute, nos ilustra sobre el potencial de las acciones localizadas – a menudo incluso individuales – de disrupción de la violencia: "Estos actos menores de disrupción del conflicto rompen la lógica, la postura y la narrativa de los actores del conflicto ansiosos por dominar un espacio social".

Esperanza Hernández, profesora en la Universidad La Salle, nos invita a conocer mejor el significado de la resistencia civil y todo lo que pueden conseguir las iniciativas de este tipo, incluso en situaciones de gran asimetría en las relaciones de poder, aun

advirtiéndonos de los grandes retos que se le plantean, particularmente en contextos como los que examinamos en este monográfico. Para ella, como para el ICIP, “las experiencias de resistencia civil son patrimonio de paz y tienen que ser reconocidas en esta condición, defendidas y fortalecidas por todos los actores relevantes en la construcción de la paz”.

Para acabar, y ampliando el foco, Jordi Mir, profesor en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, ofrece una buena reflexión sobre el papel de los movimientos sociales en la construcción de paz. Una de las grandes contribuciones de estos movimientos es que consiguen hacer visibles toda una serie de violencias – especialmente violencias estructurales – que la sociedad y las autoridades no reconocen o no siempre han reconocido como tales. Eso es imprescindible en cualquier país y especialmente relevante en contextos donde las violencias directas y letales pueden eclipsar otros tipos de violencias igualmente perversas pero menos visibles a pesar de afectar al día a día de millones de personas.

Es para el ICIP un placer contar en el espacio “Entrevista” de este número con la colaboración de Mary Kaldor, una referente internacional en el estudio de los conflictos armados. Con ella pudimos conversar sobre los puntos de conexión entre estas situaciones de violencia fuera de contextos bélicos y lo que ella calificó ya hace veinte años como “nuevas guerras”. Como ella apunta, en el análisis de conflictos o de las violencias, todavía se da una importancia sobredimensionada a los factores relacionados con los motivos políticos de las confrontaciones, por encima de otros factores que hoy en día tienen mucho más peso. Eso contribuye a que graves crisis de seguridad que no tienen una motivación típicamente política detrás no reciban la visibilidad y atención internacional que requieren.

Desde el ICIP queremos agradecer nuevamente las aportaciones de los y las expertas que han participado en este monográfico. Confiamos en que la combinación de todas ellas contribuya a ampliar las miradas y los conocimientos sobre unas situaciones de violencia devastadoras para millones personas y en gestionar estas situaciones con propuestas encaminadas hacia una construcción de paz justa, inclusiva y sostenible.

Fotografía

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

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 noviolenta 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 noviolenta, 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 noviolentas" 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.

ARTÍCULOS CENTRALES

Graves expresiones de violencia fuera de contextos bélicos

Ana Glenda Tager
Alianza para la Paz

Una de las mayores preocupaciones desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha sido la protección de civiles frente a los efectos de la violencia generada por los conflictos armados. En la actualidad estos conflictos (guerras inter-estatales y civiles) se han ido reduciendo y ya no son el único escenario de violencia de alta intensidad que afecta a la población. En el período comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y el final de la Guerra Fría, la atención al conflicto armado y la violencia tuvo que ver con cuestiones de soberanía estatal en disputa: conflictos entre estados o luchas entre partes en conflicto para obtener el control político de un estado. La violencia que escapó a tales motivaciones recibió escasa atención y fue considerada como *criminal*[1].

Sin embargo, y de acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, hoy en el mundo "la actividad delictiva causa muchas más muertes que los conflictos armados y el terrorismo combinados. Solo en 2017, hubo 464.000 víctimas de homicidios contra 89.000 muertes en conflictos armados y 26.000 víctimas mortales de violencia terrorista"[2]. Por otra parte, el número de ataques terroristas de carácter transnacional es ahora mismo mayor que en cualquier otro momento desde 1970. El alcance de las organizaciones criminales se extiende a través de las regiones y los países.

Según el Índice de Paz Global 2021 del Institute for Economics and Peace, la violencia se considera el mayor riesgo para la seguridad diaria en 49 de 142 países a nivel mundial y más del 50 por ciento de las personas en Afganistán, Brasil, Sudáfrica, México y República Dominicana expresan que para ellos la violencia es el mayor riesgo que

enfrentan en su vida diaria.

“Hoy en el mundo la actividad delictiva causa muchas más muertes que los conflictos armados y el terrorismo combinados”

A continuación, se exponen algunas de las expresiones de la violencia que más afectan a la humanidad y que no guardan necesariamente relación con la existencia de un conflicto armado: la violencia auspiciada por el crimen organizado y sus vínculos con las instituciones políticas; la violencia ejercida contra el medio ambiente y aquellas personas y colectivos que lo defienden y reivindican sus derechos; la violencia provocada por la inequidad de género; aquella generada por la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes así como una serie de violencias estructurales como el racismo, la pobreza o la exclusión.

Violencia criminal y política

La violencia y la criminalidad son parte de un entramado de relaciones de poder institucional y no institucional que se manifiestan en las interacciones sociales. Esto va desde expresiones micro, dinámicas de poder en espacios territorialmente definidos y limitados, hasta expresiones macro, aquellas definidas por las políticas de Estado y su relación con intereses internacionales.

Los elevados índices de violencia que se presentan en países donde se firmaron acuerdos de paz que pusieron fin a guerras convencionales o a guerra de guerrillas están generados por dinámicas criminales y territoriales. Se logra poner fin a los conflictos armados, pero son limitadas las capacidades necesarias para evitar la transformación de las expresiones de violencia y su continuidad. La evidencia demuestra que, además de las consecuencias negativas de los conflictos armados, existen también prácticas que refuerzan beneficios relacionados con la rentabilidad que produce para algunos grupos consolidar el poder político sobre la base de la

existencia de un conflicto armado. La criminalidad, como fenómeno social, es un campo en donde estas dinámicas se reproducen y entrecruzan. Las redes criminales estimulan los beneficios del conflicto armado y transforman sus actividades para que continúen siendo rentables durante el posconflicto. El vínculo político-criminal, por ejemplo, permite que las lógicas de beneficio derivadas del conflicto se trasladen a las instituciones públicas después de someterse a procesos de reforma tras la firma de acuerdos de paz utilizando mecanismos como la corrupción y el clientelismo.

En este tipo de contextos, la violencia puede ser entendida como un conjunto de interconexiones entre diferentes segmentos de la sociedad (incluido el Estado), que conforman un sistema que se retroalimenta a sí mismo a partir de una infinidad de motivos de carácter individual, que generan violencia como parte de un sistema productor de beneficios para unos, en detrimento de otros. La rentabilidad económica de este sistema se expresa en poderosas economías ilegales y la rentabilidad política en la corrupción y el clientelismo exacerbado en periodos de competencia electoral. La violencia es, entonces, el circuito que conecta los múltiples intereses que giran en torno al poder, fundamentalmente, al poder político. Desde grupos guerrilleros formales, agrupaciones terroristas, bandas criminales y pandillas, hasta fuerzas de seguridad corruptas y grupos de limpieza social y exterminio, todos participan activamente de un sistema de violencia directamente relacionado con la política, en donde el tránsito del estadio criminal al político ocurre vía la negociación o la demostración de fuerza abierta a través de la agresión física o simbólica.

“Desde grupos guerrilleros, terroristas, bandas criminales y pandillas, hasta fuerzas de seguridad corruptas y grupos de limpieza social y exterminio, todos participan activamente de un sistema de violencia directamente relacionado con la política”

La violencia se genera regularmente en lugares en los que no existe presencia estatal y en donde el control es ejercido por grupos no estatales que imponen su poder y delimitan “fronteras invisibles” que afectan la vida y movilidad de las personas. Estos grupos pueden ser de pandillas o de organizaciones criminales, que dan lugar a un orden social alternativo. También dan lugar a un sistema de poder y asignación de recursos que promueve ciclos de lucha para acceder, preservar y transformar las normas que regulan el poder político. Para mantener el control territorial los grupos armados utilizan la violencia contra los actores sociales que se oponen a sus intereses y este aumento del control por parte de actores no estatales ha estado directamente relacionado con la explosión de la violencia social armada a nivel internacional.

Violencia y defensa de la tierra y el medio ambiente

Actividades extractivas y de generación, comercialización y distribución de energía han provocado nuevas expresiones de conflictos que, al no ser adecuadamente abordados aumentan las tensiones preexistentes relacionadas con un sistema de desigualdades, inequidades, exclusiones y discriminaciones. y derivan en situaciones violentas con repercusiones a niveles nacionales y regionales.

El acceso, propiedad y uso de las tierras es otra problemática que genera conflicto, en particular por la expansión de los llamados monocultivos y, muy particularmente, la palma africana. La acumulación de la tierra en pocas manos, la falta de acceso para una mayoría de la población involucrada y el impacto ecológico por pérdida de tierras para la agricultura, las consecuencias devastadoras en los suelos, las compras forzadas de tierra y los desplazamientos forzados son parte de la problemática agraria en muchos territorios. Cuando, en estos contextos, el crimen organizado, atraído por los grandes intereses económicos en juego, se hace presente, se complejizan los conflictos y la multidimensionalidad y multicausalidad adquieren otras características y dimensiones.

La lucha por los derechos de poblaciones vulneradas por los conflictos agrarios ha sido una de las razones del asesinato de muchos defensores de derechos humanos. Según Front Line Defenders, en 2020 fueron asesinados 331 defensores y defensoras a nivel

mundial, y de éstos, 284 lo fueron en las Américas, siendo Colombia uno de los países con el liderazgo mundial en número de asesinatos (53% de los casos documentados).

“Para mantener el control territorial los grupos armados utilizan la violencia contra los actores sociales que se oponen a sus intereses”

Frente a estas controversias y estos ataques, existe la percepción de amplios sectores sociales de que los Estados no están cumpliendo con la obligación de velar por el bien común, lo cual genera desconfianza y descrédito hacia la institucionalidad pública, haciendo que las relaciones de respeto y confianza se deterioren al punto de amenazar la gobernabilidad.

El descontento de las poblaciones afectadas por lo que consideran violaciones a sus derechos humanos, a su territorio y a sus formas tradicionales de vida y organización se expresa por medio de protestas de “defensa de la tierra”; demandas hacia el Estado; resistencia pacífica y ocupación de tierras[3] con respuestas estatales violentas.

Inequidad de género y violencia

La violencia contra las mujeres es la expresión más exacerbada de las relaciones de poder patriarcal en la sociedad y de las históricas relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Este tipo de violencia, que forma parte estructural del sistema, se perpetúa por medio de las instituciones sociales, como la familia, la escuela, los sistemas políticos y jurídicos, la religión y los sistemas de creencias, entre otras.

Este tipo de violencia constituye una violación a los derechos humanos; a la igualdad y a la libertad, y limita el acceso de las mujeres a recursos y oportunidades de realización: es una problemática social que se enmarca en un *continuum* que se exacerba en situaciones de violencia criminal y de crisis humanitaria.

Los niveles de violencia contra las mujeres abarcan desde el acoso verbal hasta el abuso físico o sexual y tiene como expresión máxima el feminicidio o asesinato de mujeres y niñas por razón de género. Los factores que inciden en esta violencia están ligados a los sistemas de dominación patriarcal, pero también a una serie de desigualdades, o formas de exclusión generadoras de violencia que debe analizarse desde la intersección del sexismo, el racismo y el clasicismo que permean la vida de las mujeres y los hombres de forma diferencial en cada contexto.

“La sensibilización, la incidencia política y la reflexión sobre los imaginarios y representaciones constituyen una urgente tarea para que las mujeres puedan aspirar a vivir libres de violencia”

A pesar de los avances en materia de normatividad internacional, existe un gran desconocimiento en las mujeres, sobre las leyes y políticas que las amparan contra este tipo de violencia. Del mismo modo, se identifican muchas barreras para el acceso a las rutas de prevención y atención que les garanticen sus derechos. Por tal motivo, el trabajo de sensibilización a amplios sectores de la sociedad, la incidencia política en la institucionalidad y la reflexión sobre los imaginarios y representaciones constituyen una urgente tarea para que las mujeres puedan aspirar a vivir libres de violencia.

Violencia generada por la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

La globalización ha favorecido el aumento de este tipo de actividades ilícitas. El tráfico de refugiados y migrantes, así como la trata de personas, ha generado un aumento en el número de víctimas de violencia física, sexual y psicológica a escala mundial.

La trata de personas es “un fenómeno delictivo que ha ido evolucionando en su perfil, hasta el punto de convertirse en una práctica globalizada y muy rentable convirtiéndose en el segundo gran negocio ilegal, por encima del tráfico de drogas y sólo superado por el tráfico de armas”, según Victoria del Blanco[4].

Para la organización Ayuda en Acción, el tráfico es un negocio ilegal que empieza y termina con el traslado de migrantes, que contactan, de forma voluntaria, con un traficante con el objetivo de cruzar una frontera. En el caso de la trata de personas, el traficante aprovecha la situación desfavorable del migrante para explotarlo de manera persistente con el fin de generar ganancias. Las víctimas casi siempre son mujeres y niñas expuestas a la prostitución, el abuso sexual o los matrimonios ilegales. La pobreza extrema, escasez de alimentos, violencia e inseguridad son factores de vulnerabilidad frente al tráfico y la trata de personas.

Una nueva estrategia de movilización para hacer frente a éste fenómeno han sido las caravanas de migrantes hacia Estados Unidos, que iniciaron en octubre de 2018, procedentes en su mayoría de países como Guatemala, Honduras y El Salvador con grandes cantidades de personas que se mueven juntos, huyen juntos y proceden de la misma experiencia de exclusión. Según la OIM[5], quienes migran creen que hacerlo en caravanas les brinda mayor protección frente a las mafias, al estar menos expuestos a delitos y abusos que suelen encontrarse en la ruta; tienen mayor asistencia de entidades gubernamentales y no gubernamentales; y menores costos asociados, ya que hay menos necesidad de contratar un coyote o traficante para cruzar fronteras.

“La trata de personas ha ido evolucionando hasta convertirse en una práctica globalizada y muy rentable, siendo en el segundo gran negocio ilegal sólo superado por el tráfico de armas.”

Este tipo de violencia es difícil de enfrentar ya que no solo implica la persecución de las mafias sino requiere de brindar respuestas a las problemáticas estructurales que

obligan a las personas a arriesgar sus vidas o ser presas de tráfico y trata en busca de mejores condiciones para vivir.

Violencias estructurales

Más allá de las violencias directas menciondas anteriormente, no se puede obviar el peso de las violencias estructurales. El racismo es una de ellas. Manifestándose en formas muy complejas, se ha ido acentuando en las sociedades, convirtiéndose cada vez más en elemento esencial de algunos problemas políticos y sociales. En Europa, por ejemplo, en los últimos años el racismo se ha fortalecido a causa de la "amenaza terrorista" y el miedo a la inmigración[6]. Otro ejemplo es el caso de Estados Unidos, donde las presiones económicas y sanitarias sobre las minorías raciales y los inmigrantes así como el histórico racismo contra la población afroamericana – que vivió un punto álgido conla muerte de George Floyd, generaron una serie de protestas masivas que desembocaron en una respuesta policial represiva y violenta.

Otro tipo de violencia estructural son la pobreza y el hambre, que tienen efectos devastadores sobre millones de seres humanos y causan muchas más muertes que otras violencias más visibilizadas. Como explica Tortosa, el aumento de la desnutrición tienen un gran costo humano y es un caldo de cultivo para la violencia ya que coloca a grandes cantidades de población en situación de vulnerabilidad y se convierte en generador de posibles estallidos sociales[7].

"Es necesario pensar nuevas formas de desarrollo sostenible y equitativo que generen transformaciones al sistema de producción y consumo actual para enfrentar los desafíos futuros frente a las violencias"

La pandemia de la Covid-19 ha profundizado algunos facores de estas violencias estructurales, como las brechas de desigualdad existentes, pues se incrementaron los

niveles de pobreza debido a la caida en la actividad económica por el confinamiento. A la vez, se vieron mayoritariamente afectadas las economías informales con las que sobrevive gran parte de la población a nivel mundial. La pandemia también ha puesto en evidencia la fragilidad de muchos Estados que, incapaces de enfrentar el problema y dar una solución a las demandas ciudadanas, generaron respuestas autoritarias con considerables impactos en los niveles de conflicto y violencia. Según el Índice de Paz Global 2021, el nivel de disturbios civiles aumentó a escala mundial en 2020, impulsado en gran parte por las respuestas a las restricciones del coronavirus. Muchos de estos disturbios civiles se derivaron de las protestas sociales que canalizaron el descontento popular y denunciaron la injusticia, la corrupción, las desigualdades y las restricciones a las libertades civiles.

El mundo se enfrenta a un período de acelerados e importantes cambios frente a la fragilidad del modelo de desarrollo existente y estos cambios generarán conflictos. En la medida que sigamos recurriendo a la violencia para solucionarlos, éstos se continuarán manifestando de diversas maneras a costa del sufrimiento humano. Se necesita pensar nuevas formas de desarrollo sostenible y equitativo que generen transformaciones al sistema de producción y consumo actual para poder enfrentar los desafíos futuros frente a las distintas violencias.

---

[1] Arevalo de Leon, B., & Tager, A. "Armed Social Violence and Peacebuilding: Towards an operational approach". En V. D. Barbara Unger, *Undeclared wars – Exploring a peacebuilding approach to armed social violence.* Berlin: Berghof Handbook Dialogue Series No 12, 2016.

[2] *Global Study on Homicide 2019.* Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime (UNOSC), 2019.

[3] Ramón Ruffner, J. "El papel del Estado frente a la violencia en los conflictos sociales en Perú". *Quipukamayoc Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 2012,vol. 20 N.o 37.

[4] Del Blanco, V. G. "Trata de seres humanos y criminalidad organizada". *Anuario de derecho penal y ciencias penales, 67(1),* 2014, 193-237.

[5] *Caravanas Migrantes*. Obtenido de OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 3 de diciembre de 2021.

[6] Gachet, I. *Lucha contra el racismo y la discriminación racial en Europa*. Paris: ONU, Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). Obtenido de Naciones Unidas, crónica ONU, 2007.

[7] Tortosa, J. "Violencias, crisis y culturas". *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* (53), 2010, 69-89.

Sobre la autora

Ana Glenda Tager

Socióloga graduada en la Universidad Pontificia de Salamanca, España, es actualmente la Directora ejecutiva de la Alianza para la Paz. Antes de ello fue Directora Regional de la Oficina de Interpeace para América Latina.

Fotografía

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

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 interesección 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.

ARTÍCULOS CENTRALES

México: ¿un país en guerra?

José Antonio Guevara Bermúdez
Universidad Autónoma de Tlaxcala (México)

México ha sido uno de los frentes más violentos de la política prohibicionista global impulsada principalmente por los Estados Unidos de América. Desde finales de los años 1960 las autoridades nacionales recurrieron al empleo de las fuerzas armadas para destruir plantíos, primero en tres estados del norte (Durango, Chihuahua y Sinaloa), luego en el resto del país[1]. A lo largo de los años las medidas para hacer frente a las organizaciones del tráfico de drogas se endurecieron, al emplear todo el poder punitivo del Estado, mediante la criminalización de las actividades relacionadas con la siembra, producción y comercialización, el establecimiento de un régimen de excepción en materia penal, un derecho penal del enemigo y la utilización de soldados y marinos para enfrentar a las personas que se dedican a esas actividades ilícitas[2].

La manifestación más extrema de la política de drogas se dio a partir de diciembre de 2006 cuando el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa desplegó a miles de efectivos militares para enfrentar y debilitar organizaciones del narcotráfico, así como para recuperar el control estatal de los territorios. Esos grupos armados, para preservar sus negocios y expandirlos, recurrieron a las armas.

Datos oficiales reportan que, entre el 1 de enero del 2007 y el 31 de diciembre del 2020, efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) sostuvieron 4.995 enfrentamientos en contra de "agresores civiles".[3] Elementos de la Secretaría de Marina (SEMAR), en el periodo 2008 a 2020, participaron en 389,[4] mientras que integrantes de la ahora extinta Policía Federal y su sucesora la Guardia Nacional (que se integra principalmente de militares), han reportado que se enfrentaron en 1.751 ocasiones. La Guardia Nacional, desde su entrada en funcionamiento en julio de 2019 y

hasta el 31 de diciembre de 2020, reportó 156 enfrentamientos.[5]

Desde la revolución mexicana (1910-1917/1920) no se había experimentado un escenario de violencia armada prolongada de estas dimensiones, coloquialmente al periodo en comento se le conoce como la "guerra contra las drogas".

Mecanismos de protección de derechos humanos han evidenciado, de manera independiente, las afectaciones a los derechos humanos de la población civil en el marco de la guerra contra las drogas. Hicieron, por ejemplo, visibles las cifras intolerables de ejecuciones extrajudiciales[6], desapariciones forzadas[7] y torturas [8], cometidas tanto por servidores públicos, como por organizaciones criminales. Encontraron además que la situación por la que atraviesa México desbordaba los límites de un país que experimenta índices altos de criminalidad, se trataba de actos no esporádicos de victimización y concluyeron que era una crisis de violencia, de seguridad, de violaciones a derechos humanos y de impunidad.[9] La actual Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, en 2019[10] y su antecesor Zeid Ra'ad Al Hussein (2014-2018) en 2015[11] afirmaron, sin reconocer la existencia de un conflicto armado, que las cifras de muertes violentas eran impactantes y propias de un país en guerra. Ambos hicieron llamados a las autoridades de combatir la impunidad para evitar la repetición de los abusos.

"La situación de violencia por la que atraviesa México, de acuerdo con el derecho internacional, solo se explica como un conflicto armado de carácter no internacional"

Registros oficiales reportan que 93.212 personas se encuentran desaparecidas (a octubre de 2021)[12], y se han cometido más de 350.000 homicidios, de los que al menos el 58% se cometieron con armas de fuego[13]. A este respecto, la SEDENA ha reportado que en los enfrentamientos han fallecido 5.042 "presuntos delincuentes" y 42 víctimas "ajenas a los hechos".[14] La SEMAR informó de la muerte de 510 presuntos delincuentes.[15] Por su parte, la Guardia Nacional ha reportado que en los

enfrenamientos en los que ha participado han resultado 68 personas fallecidas (identificadas como agresores). [16]

Las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) han cometido atrocidades como parte de su estrategia de seguridad, mientras que las organizaciones criminales las han perpetrado como forma de infundir miedo y controlar regiones para asegurar el despliegue de sus negocios ilícitos. Sin embargo, ninguna institución nacional competente se ha dado a la tarea de esclarecer e investigar los supuestos enfrentamientos, ni las muertes que se han producido en o relacionados con ellos, ni mucho menos se han deslindado responsabilidades políticas, sociales, administrativas o penales en contra de los autores y cómplices de crímenes atroces.

Autoridades han defendido la idea de que tienen el deber de cumplir con la función de seguridad y que la violencia armada es resultado de las actividades delincuenciales, con lo cual han cancelado la posibilidad de caracterizar adecuadamente la situación y explorar alternativas para ponerle fin. Desde entonces, y cada vez con mayor intensidad, las políticas de seguridad han dependido de las fuerzas armadas, lo cual se ha expresado en que los enfrentamientos continúen.

La limitada caracterización de la violencia por la administración presidencial en turno

El presidente López Obrador ganó las elecciones de 2018 con un amplio respaldo social, después de haber prometido en campaña que su política de seguridad se diferenciaría de sus antecesores. Ya en sus funciones presidenciales, se ha referido a que las administraciones anteriores generaron violencia a partir de la autorización a las fuerzas armadas para enfrentar a organizaciones criminales y emplear la fuerza letal para abatir a sus líderes e integrantes.

En el documento rector de las políticas públicas del gobierno federal se reconoce que se trataba de una guerra, que privilegiaba el uso de la fuerza y tenía como objetivo central eliminar a los líderes de las organizaciones criminales[17], mientras que la actual

administración decidió modificar el enfoque para atacar "[…] las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos"[18]. En diversas ocasiones el presidente López Obrador, personalmente, reconoció que la estrategia de seguridad de las administraciones anteriores era de guerra[19], una estrategia irresponsable[20], en la que se perdieron muchas vidas civiles y de integrantes de las fuerzas armadas[21].

"Las autoridades han cometido atrocidades como parte de su estrategia de seguridad, mientras que las organizaciones criminales las han perpetrado para infundir miedo y asegurar el despliegue de sus negocios ilícitos"

Si bien se reconoció la existencia de un conflicto armado en las administraciones anteriores, en la práctica la política vigente no se ha modificado, por el contrario, las medidas militares para enfrentar y derrotar a las organizaciones criminales continúan.

La creciente militarización de la seguridad y de la administración pública

Paradójicamente, el gobierno federal de turno, por un lado, condena las estrategias pasadas, mientras que, por el otro, despliega miles de soldados para enfrentar a organizaciones criminales y militariza la fuerza policial del orden federal. A finales de 2018 el presidente López Obrador impulsó, y pocos meses después logró, la aprobación de una reforma constitucional para desaparecer la policía federal y crear una guardia nacional de naturaleza civil. En dicha reforma se autorizó transitoriamente la posibilidad de desplegar a las fuerzas armadas para desempeñar tareas de seguridad pública por cinco años (2019-2024), bajo la condición que esa participación fuera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria[22].

En abierto incumplimiento a lo anterior, el presidente nombró a un militar en funciones como titular de dicha guardia nacional y la nutrió de efectivos militares. Al mismo tiempo incrementó el despliegue militar para tareas de seguridad, al grado que recientemente la Secretaría de la Defensa Nacional reporto que más de 300.000 efectivos militares desempeñan acciones al respecto en gran parte del territorio nacional[23].

Además, en contravención de la propia norma constitucional[24], ha extendido las atribuciones de las fuerzas armadas para desempeñar tareas que le corresponderían a autoridades civiles, como por ejemplo control migratorio, obra pública, salud, educación y política social. Recientemente se publicó un estudio en el que se detalla que, en los últimos años, las fuerzas armadas han asumido 246 tareas que le corresponden a autoridades civiles[25].

Conflicto armado en México

La situación de violencia por la que atraviesa el país, de acuerdo con el derecho internacional, solo se explica como un conflicto armado de carácter no internacional; es decir, el nivel de violencia armada y de organización de los grupos que se enfrentan, satisfacen los criterios previstos por el derecho internacional humanitario (DIH), el derecho de la guerra. Vimos anteriormente que el gobierno federal ha reconocido que durante las dos administraciones anteriores (2006-2018) México vivió una guerra, engañando la población de que la realidad actual es distinta. Pues tanto las fuerzas armadas como la guardia nacional continúan sosteniendo enfrentamientos armados con organizaciones criminales.

“Las fuerzas armadas mexicanas, al igual que un número considerable de organizaciones criminales, reúnen el nivel de organización necesario para ser consideradas grupos armados conforme al DIH”

En ese sentido estudios calificados en la materia[26] han encontrado que las fuerzas armadas mexicanas, al igual que un número considerable de organizaciones criminales, reúnen el nivel de organización necesario para ser consideradas grupos armados conforme al DIH; por su estructura de mando, la disciplina ejercida al interior, el control del territorio, el acceso a equipos y reclutas, la capacidad para sostener operaciones militares, entre otros.

Además, los enfrentamientos entre las fuerzas armadas mexicanas con dichos grupos armados, o entre estos, es de intensidad suficiente teniendo en cuenta su extensión en el territorio nacional, la duración de estos, el tipo de armas de alto calibre utilizados, las cifras de muertos, heridos y desplazados internos[27], los bienes civiles destruidos, entre otros.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que el conflicto armado mexicano iniciado en diciembre de 2006 continúa. Sin embargo, la narrativa oficial insiste en que México atraviesa una situación compleja de seguridad, que sus fuerzas armadas hacen labores para hacer cumplir la ley, además que ya no se les da la orden de matar y desaparecer integrantes de la delincuencia organizada, a pesar que se siguen celebrando, como éxito de las operaciones militares, los abatimientos de líderes de organizaciones criminales[28]. Por lo tanto, las respuestas a los desafíos que se plantean para mitigar la violencia por los actores gubernamentales versan sobre la eficiencia de las políticas de seguridad y en ese sentido han reforzado la participación castrense en esas tareas, sin abordar ni las causas del conflicto, ni sus efectos en los derechos de las personas que no participan directamente en las hostilidades, incluida la población, los heridos, los enfermos, los combatientes que han depuesto las armas, las personas detenidas, periodistas defensores de derechos humanos, personal sanitario, entre otros.

Al reconocer que la situación de enfrentamientos armados entre organizaciones criminales y fuerzas de seguridad desde 2006 se trata de un conflicto armado puede traer aparejadas al menos tres ventajas. La primera, que ese reconocimiento sometería al personal armado al imperio de la ley, ya que tendrían que aplicar las reglas de uso de la fuerza contempladas por el DIH. Ello implicaría que soldados y marinos deban aplicar el principio de distinción entre civiles, bienes civiles de objetivos militares, lo cual en la

actualidad no hacen. Además, los superiores jerárquicos estarían obligados a prevenir que las tropas bajo su autoridad dirijan ataques contra la población civil o en contra de quienes no participan directamente en las hostilidades, lo que se traduce además en cumplir con la obligación de tratar humanamente en todo momento a la población civil, personas detenidas, personal sanitario, periodistas, defensores de derechos humanos, quienes han depuesto las armas, heridos y enfermos.

“Reconocer la situación de México como conflicto armado permitiría una mejor acción de los organismos internacionales humanitarios y una investigación de los crímenes de guerra”

En segundo lugar, reconocer la situación como conflicto armado permitiría una mejor acción de los organismos internacionales humanitarios para atender adecuadamente a las víctimas del conflicto, como por ejemplo los cientos de miles personas internamente desplazados, que en la actualidad se encuentran en absoluto desamparo. En concreto, se podría desplegar de manera más ágil y eficiente el mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja para situaciones de conflicto armado, así como de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ambas agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

En tercer lugar, los crímenes de guerra cometidos por las partes en conflicto, particularmente por agentes del Estado en los que las víctimas sean civiles o personas protegidas por el DIH, podrían ser investigados, procesados y sancionados por jurisdicciones nacionales de terceros países y por tribunales internacionales con competencia para ello, como la Corte Penal Internacional. No debemos olvidar que, tal como lo ha reconocido el Consejo de Seguridad en diversas ocasiones, la impunidad de crímenes atroces representa una amenaza para la paz y la seguridad regionales.

El conflicto armado por el que atraviesa el país es uno muy singular si se le compara con lo que ha ocurrido en el pasado, en el que las fuerzas armadas tradicionalmente se enfrentaban a grupos armados de izquierda con pretensiones políticamente explícitas, para lograr, por ejemplo un cambio de régimen o lo que llamaban la liberación nacional [29]. En la actualidad, lo que se observa es que grupos armados buscan controlar el territorio para continuar o expandir sus negocios sin aspirar, al menos abiertamente, a desempeñar cargos gubernamentales. Lo anterior es relevante porque, a pesar de lo que algunos puedan creer, el DIH no exige que para calificar una situación de violencia armada como conflicto, los grupos organizados que se enfrentan a las autoridades deban tener una motivación política.

Consideraciones finales

Estoy convencido que para lograr la paz en México primero se debe reconocer la existencia de un conflicto armado, no solo por las ventajas antes delineadas, sino porque ello implicaría modificar el paradigma militar de la seguridad, desmilitarizar las instituciones policiacas y depurar las corporaciones encargadas de hacer cumplir la ley de aquellos funcionarios responsables de haber cometido atrocidades. Lo anterior se fortalecería si se llevara a juicio a autores y cómplices que hubieren cometido abusos de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad e infracciones graves del DIH, con lo que además se evitaría la repetición de estos.

En los últimos años han proliferado estudios que indican que el prohibicionismo internacional ha fracasado y que los objetivos que fueron trazados no se han alcanzado, ni se podrán lograr si se continúa con el enfoque punitivista y de seguridad. Se ha mostrado que las democracias que han regulado la siembra, producción, comercialización y consumo de sustancias, con enfoque de prevención de riesgos y daños en la salud de los consumidores, han disminuido la violencia alrededor del mercado de drogas y han generado ingresos fiscales para enfrentar, desde el sector salud, los consumos problemáticos de sustancias.

“Los mexicanos hemos sido incapaces de detener la violencia armada pero la comunidad internacional tiene la responsabilidad de hacerlo. Todavía es tiempo de construir un proceso de paz con justicia”

En ese contexto, México tendría que reformar la política de drogas para incorporar un régimen de regulación de cultivo, producción, distribución y comercialización de todas las sustancias que se producen, procesan y consumen en México, así como establecer un sistema de protección de salud para evitar riesgos y daños a consumidores, así como para atender adecuadamente a aquellos con consumos problemáticos.

Paralelamente se deberá establecer un programa nacional de desarme, particularmente de ciudadanos y de grupos delincuenciales, además de que para lograr su debilitamiento se debiera priorizar atacar las estructuras financieras de los negocios ilícitos y llevar a juicio a sus integrantes por los delitos contra los derechos de las personas (por ejemplo, asesinatos, secuestros, trata de personas, desapariciones, desplazamientos forzados de población).

La desmilitarización de la seguridad es un legítimo reclamo de la sociedad mexicana, que se ha organizado alrededor de un movimiento informal denominado Seguridad Sin Guerra[30], que pugna por el retorno de los militares y marinos a sus tareas constitucionales en tiempo de paz, el fortalecimiento de las policías civiles, la depuración de las fuerzas de seguridad de funcionarios que hubieren estado involucrados en abusos de derechos humanos y el establecimiento de una política de justicia de transición que permita llevara juicio a los responsables de los abusos, incluidos lo más altos responsables.

Los mexicanos hemos sido incapaces de detener la violencia armada que inició hace casi 15 años. Por la gravedad de las atrocidades cometidas en el marco de un conflicto armado de carácter no internacional y sobre todo ante la renuencia de las autoridades de proteger a la población civil, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de

hacerlo. Todavía es tiempo de construir un proceso de paz con justicia antes de que la incipiente democracia mexicana termine de deteriorarse.

---

[1] Amaya Ordorika Imaz, José Antonio Guevara Bermúdez y Olga Guzmán Vergara. *El costo social de la contra las drogas en México: militarización y vulneración sistemática de los derechos humanos*,Ed. Ubijus, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Universidad Autónoma de Tlaxcala, Ciudad de México 2018, p. 38 y ss.

[2] Al respecto véase Eugenio Raúl Zaffaroni. *El enemigo en el derecho penal*, Ed. Coyoacán, Ciudad de México 2011.

[3] SEDENA, respuesta a solicitud de información con folio 0000700078821, 17 de febrero, 2021

[4] SEMAR, respuesta a solicitud de información con folio *0001300032021*, 17 de febrero, 2021

[5] Guardia Nacional, respuesta a solicitud de información con folio *2800100021321*, 17 de febrero, 2021

[6] A/HRC/26/36/Add.1

[7] A/HRC/19/58/Add.2, párr. 16, 17 y 76; CED/C/MEX/CO/1, párr. 10 y 27

[8] A/HRC/28/68/Add.3, párr. 23 y 32

[9] OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2015, párrafo 27, 11, 61, 63, 66, 105, 160, 192 a 214; CCPR/C/MEX/CO/6, párr. 22.

[10] Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México, 9 Abril 2019.

[11] Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México.

[12] Cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas al 18 de octubre de 2021.

[13] 2006 a 2019

[14] SEDENA, respuesta a solicitud de información con folio 0000700078821, 17 de febrero, 2021.

[15] SEMAR, respuesta a solicitud de información con folio *0001300032021*, 17 de febrero, 2021.

[16] Guardia Nacional, respuesta a solicitud de información con folio *2800100021321*, 17 de febrero, 2021.

[17] Programa Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2020.

[18] Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación 12 de julio de 2019.

[19] Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador del 23 de octubre de 2019.

[20] Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, del 11 de diciembre de 2019.

[21] Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador del 23 de octubre de 2019.

[22] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

[23] Secretaría Defensa Nacional

[24] Artículo 129 Constitucional indica que en tiempo de paz las fuerzas armadas solo pueden desempeñar actividades propias de la disciplina militar.

[25] *Inventario Nacional de lo Militarizado*, CIDE, en Plataforma de Proyección de Datos Abiertos.

[26] Universitet Leiden-Grotius Centre for International Legal Studies. *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México de 2006-2017: ¿Es un conflicto armado no internacional?*, Ed. Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente (ITESO) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), México 2019; Chiara Radaelli. "Engaging with Drug Lords: Protecting Civilians in Colombia, Mexico and Honduras", en *The War Report. Armed Conflict in 2014*, Ed. Oxford University Press, Oxford; Julie Lambin. "Mexico: Armed Gang Violence sliding into Armed Conflict?",en *The War Report. Armed Conflicts in 2017,* Ed. Academy of International Humanitarian Law and Human Rights a Joint Center of the Graduate Institute of International and Development Studies and the Faculty of Law of the Geneva University, págs. 83-91 Para consultar véase. *Véase* tambiénAndreas Schedler. *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 2015.

[27] Sobre el desplazamiento interno forzado en México por violencia generalizada, conflicto armado y/o violaciones de derechos humanos *véanse* estudios diversos de la CMDPDH: Informe 2017, Informe 2018, *Entre la invisibilidad y el abandono*. Asimismo, *véase* María Cristina Díaz Pérez y Raúl Romo Viramontes. *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*, Ed. Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población-Fondo de Población de las Naciones Unidas, México 2019.

[28] El Ejército Mexicano afecta la estructura de las organizaciones delictivas de los Carteles del "Golfo" y "Pacífico". Comunicado de la Secretaría de la Defensa Nacional del 24 de octubre de 2021.

[29] Así sucedió con los enfrentamientos del ejército mexicanos con las guerrillas de los años setenta o contra el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en 1994 en el estado de Chiapas.

[30] Seguridad sin Guerra

Sobre el autor

José Antonio Guevara Bermúdez

Académico de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y fundador del Centro de Investigación de Crímenes Atroces, en México. Ex integrante del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas (2014-2020).

Fotografía

Ciudad de México, México; 26 de septiembre de 2020: Madres de alumnos desaparecidos durante una manifestación para conmemorar el sexto aniversario de la desaparición de los 43 alumnos de Ayotzinapa. A cargo de GuillermoGphoto (Shutterstock).

ARTÍCULOS CENTRALES

Militarización de la seguridad pública

Carolina Ricardo
Instituto Sou da Paz (Brasil)

Evaluar la militarización a nivel global no es sencillo, pero se han hecho esfuerzos en este sentido a partir de la definición de indicadores recogidos en distintos países. Cabe destacar el trabajo realizado en el marco del Índice de Paz Global (IPG), que compara 163 países en relación al nivel de paz en cada uno de ellos. Lo elabora anualmente el Instituto de Economía y Paz, con sede en Sídney, Australia. El IPG es un indicador complejo que articula tres dimensiones: 1) conflictos internos e internacionales en curso; 2) seguridad social y pública; y 3) militarización. Su objetivo es promover una comprensión más amplia del nivel de paz en los países, categorizando la paz más allá de la presencia o ausencia de guerras.

La primera dimensión incluye indicadores como la cantidad y duración de los conflictos internos, el número de personas muertas en conflictos externos y la participación del país en estos mismos conflictos internacionales. La segunda, más amplia y compleja, incluye indicadores como el número de refugiados, la escala de terror político (prácticas autoritarias), el nivel de delincuencia violenta, la tasa de homicidios, de población carcelaria y de policías, la inestabilidad política (medida en base, por ejemplo, a la probabilidad de manifestaciones públicas violentas) y el acceso individual a las armas de fuego. La tercera dimensión tiene que ver con indicadores como el porcentaje de gasto militar en relación con el PIB, el total de personal militar o el volumen de armas exportadas e importadas por cada 100.000 habitantes. Se trata de una metodología compleja que está muy bien detallada en el mismo informe [1], que ofrece también una descripción de las fuentes de cada indicador que compone el índice. El IPG es sin duda una forma audaz e innovadora de evaluar la paz.

“Los conflictos y las crisis que surgieron en la última década han empezado a menguar, siendo sustituidos por una nueva ola de tensión e incertidumbre derivada de la pandemia”

La última edición del IPG, la de 2021, muestra que el nivel medio de paz se deterioró un 0,07%, es el noveno empeoramiento en los últimos trece años, con 87 países que mejoraron y 73 que empeoraron. A pesar de ello, este aumento porcentual es el segundo más bajo de la historia del índice. Así, el IPG 2021 revela un mundo en el que los conflictos y las crisis que surgieron en la última década han empezado a menguar, siendo sustituidos por una nueva ola de tensión e incertidumbre derivada de la pandemia del Covid-19 y de las crecientes tensiones entre muchas de las principales potencias.

El informe 2021 también señala que la dimensión de la militarización fue la única que mejoró, con un ligero aumento del 4,2% desde 2008. La tasa de personal militar por cada 100.000 habitantes disminuyó en 111 países y el gasto militar en relación con el PIB disminuyó en 87 países. Sin embargo, se trata de una tendencia lenta y heterogénea, incluso con retrocesos en muchos países, especialmente con el retorno de las tensiones entre las potencias económica y militarmente más fuertes. La región de Oriente Medio y Norte de África fue la que registró un mayor deterioro del indicador de gasto militar.

Militarización de la seguridad pública en Brasil y otros países de América Latina

La militarización de la seguridad pública se compone de diferentes características. La presencia de militares en puestos estratégicos del gobierno y la sumisión de la policía a las fuerzas armadas son dos ejemplos. Pero la característica más emblemática ha sido el uso de fuerzas militares para actividades relacionadas con la seguridad ciudadana.

Este desplazamiento de las funciones de las fuerzas armadas es un problema por varias razones. En primer lugar, porque la misión de las fuerzas armadas es garantizar la defensa nacional y la integridad territorial, generalmente protegiendo al Estado-nación de un enemigo exterior. La seguridad pública, en cambio, busca proteger a los ciudadanos y garantizar su vida y su libertad, centrándose en el individuo y garantizando el orden para hacer posible la vida cotidiana en las ciudades y las zonas rurales. Son misiones muy diferentes y que requieren formas de actuación distintas e incluso opuestas. La lógica de la defensa nacional está mucho más cerca de la lógica de la guerra y de la lucha contra el enemigo. La lógica de la seguridad pública debe ser el mantenimiento del orden y la gestión de los conflictos, la prevención del crimen y la violencia y la aplicación de la ley. La formación, los procedimientos, las cadenas de mando y la toma de decisiones son muy distintas en un caso y en otro.

Así, aunque la legislación de diferentes países permite el uso excepcional de las fuerzas armadas en la seguridad pública, la banalización de este uso lleva la lógica de la guerra a la seguridad pública cotidiana, generando graves violaciones de los derechos humanos, ineficiencia en las actividades de seguridad pública y causando daños a las propias fuerzas armadas, empleadas en actividades para las que no están preparadas.

“La banalización del uso excepcional de las de las fuerzas armadas en la seguridad pública lleva la lógica de la guerra, generando graves violaciones de los derechos humanos”

El caso brasileño es un ejemplo interesante de esta excesiva participación de las fuerzas militares en la seguridad pública. La legislación nacional permite el empleo de las Fuerzas Armadas cuando las fuerzas de seguridad local no son suficientes en situaciones específicas que demandan una intervención excepcional y por un periodo definido. Son operaciones militares para garantizar el orden público, conocidas como operaciones de *Garantia da Lei e da Ordem* (GLO). “Según datos del Ministerio de Defensa (MD), entre los años 1992 y 2019, las Fuerzas Armadas fueron empleadas en 25

ocasiones de huelga de policías militares; en 22 misiones establecidas para 'garantizar la votación y el escrutinio' en el marco de procesos electorales; en 38 eventos que requerían apoyo en materia de seguridad, así como en otras 28 misiones que incluyen seguridad pública, protección de bienes públicos, huelgas de otros sectores, escoltas, etc. (Ministerio de Defensa, 2019). También es importante destacar el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad de los grandes eventos, como los que tuvieron lugar en Brasil entre 2013 y 2016, a saber, el Mundial de las Confederaciones de la FIFA (2013), la Jornada Mundial de la Juventud (2013), el Mundial de la FIFA (2014) y los Juegos Olímpicos (2016). Sin embargo, el empleo interno de las Fuerzas Armadas no se produce sólo en situaciones evidentemente excepcionales como las expuestas. Desde 1992, las Fuerzas Armadas brasileñas han sido convocadas en al menos 23 misiones de GLO para actuar frente a la violencia urbana, especialmente en Río de Janeiro, que recibió 11 de estas misiones, para combatir las olas de delincuencia, motivadas por los altos índices de violencia que asolan crónicamente estas regiones» (Salvadori[2], 2020, p. 16). Estas cifras dan cuenta del uso excesivo de las fuerzas armadas para responder a retos en materia de seguridad pública, especialmente en territorios marcados por violencias crónicas.

Las consecuencias negativas del uso de las fuerzas armadas en estos contextos pueden ejemplificarse en el caso del músico Evaldo y el coleccionista de latas Luciano, quienes fueron asesinados en abril del 2019 en Río de Janeiro. Fueron acribillados por más de 200 disparos efectuados por una guarnición del ejército contra el coche en el que se encontraba el músico y su familia, bajo la acusación de que el vehículo se había saltado un control de carretera[3].

No sólo en Brasil se ha exacerbado el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. Esto ocurre en América Latina en general. La expansión y complejidad de la delincuencia organizada también ha sido una importante justificación para este uso. « El resultado es que los recursos policiales son insuficientes para mantener el orden, ya que los grupos criminales utilizan técnicas y recursos militares en el contexto económico – y cada vez más, también político – a largo plazo« (Ramalho, Diamint, Sánchez, 2020, p. 5)[4].

“En América Latina se ha exacerbado el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. La expansión y complejidad de la delincuencia organizada ha sido una importante justificación para este uso”

Si bien muchos países latinoamericanos viven este proceso de militarización de la seguridad pública, cada lugar tiene sus dinámicas y particularidades. La participación de militares en la Guerra Fría, la idea de combate al enemigo y después la guerra contra las drogas, seguida de la guerra contra el terror (bajo influencia estadunidense) han contribuido a que los países de América Latina establecieran los límites entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad cada uno a su manera. En Colombia y Venezuela, por ejemplo, existe una mayor «simbiosis» entre los militares y las fuerzas de seguridad pública, lo que genera un reto más operativo de cómo esas fuerzas deben trabajar conjuntamente y en respeto a la ley. En el otro extremo están Uruguay y Argentina, en los cuales la sociedad no acepta el riesgo de que militares vuelvan a recurrir a violaciones a los derechos humanos. En el medio, están países como Brasil, México, Perú y Ecuador donde la relación entre fuerzas armadas y de seguridad se ha utilizado de forma no siempre excepcional y controlada en la lucha contra el crimen transnacional y en la promoción del orden interno, lo que ha tenido graves implicaciones en materia de derechos humanos. A las denuncias contra los militares se suman continuamente casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas o violaciones al debido proceso.

Otra dimensión importante de este fenómeno es la militarización de la policía. Incluso las fuerzas policiales de carácter civil acaban reproduciendo aspectos militares perjudiciales para los derechos humanos y para la propia seguridad pública. La intensificación de la violencia policial a través de la letalidad policial, la práctica de la tortura y otros tipos de violencia en los cacheos (*stop and frisk*) y la idea de «hacer justicia con las propias manos» para acabar con el enemigo ha sido una dimensión importante que marca esta militarización de las fuerzas de seguridad. También es muy común que dentro de los propios cuerpos policiales los departamentos más valorados

sean los de las tropas especializadas, desplegadas para actuar en situaciones específicas, que exigen un entrenamiento y procedimientos especiales, generalmente ligados al *ethos* guerrero, incluyendo uniformes que recuerdan un militarismo exacerbado. Estos cuerpos policiales están mucho más valorados que el patrullero de todos los días, el que interactúa con los ciudadanos, la mayoría de las veces sin ni siquiera tomar las armas. Esta excesiva valorización de lo "guerrero" explica en gran medida la militarización de las fuerzas de seguridad.

Un ejemplo que ilustra bien esta militarización en la realidad brasileña es la Operación Policial Exceptis, llevada a cabo por la Policía Civil de Río de Janeiro en mayo de 2020. Unos doscientos policías armados para «una guerra»[5] hicieron una incursión en la favela de Jacarezinho que causó la muerte de 28 personas. La batida policial se realizó a pesar de que el Tribunal Federal Supremo hubiera suspendido la realización de operaciones policiales de esta naturaleza en las favelas de Río de Janeiro durante la pandemia.

"El aumento real de la violencia y la criminalidad, además del incremento del miedo y de la sensación de inseguridad, han sido el combustible que legitima la demanda de políticas de seguridad pública exclusivamente represivas"

Es necesario destacar que «la militarización no es siempre deseable, necesaria o inevitable; ni su profundización significa siempre un aumento de la capacidad del Estado para enfrentar la criminalidad, común u organizada. [...] aunque exista un importante incentivo para que los militares desarrollen capacidades similares a las de la policía, ello no implica que impulsen este proceso; de hecho, algunos lo consideran una desviación de sus misiones principales, mientras que otros lo ven como un medio para obtener equipamiento y participación en las decisiones políticas. Además, el proceso de militarización de la policía para desarrollar capacidades similares a las de

los ejércitos, como, por ejemplo, el derribo del enemigo, las operaciones disuasorias, el uso de armas de gran calibre y el recurso al fuero militar, entre otras, es bastante complejo y disfuncional«. (Ramalho, Diamint, Sánchez[6], 2020, p. 5)

Recomendaciones

Además de los antecedentes históricos y el legado militar en los diferentes contextos abordados, especialmente en Brasil y algunos países latinoamericanos, hay aspectos de las políticas de seguridad pública que ayudan a explicar esta estrecha relación entre las fuerzas armadas y la seguridad pública. Es importante entenderlos para poder pensar en formas de superarlos[7].

Por regla general, las políticas de seguridad se centran casi exclusivamente en la aplicación del derecho penal, en «tratar el delito después de que se produzca», priorizando la dimensión de la represión al delito y el paradigma punitivista. El aumento real de la violencia y la criminalidad, además del incremento del miedo y de la sensación de inseguridad, han sido el combustible que legitima la demanda de políticas de seguridad pública exclusivamente represivas, a menudo en oposición directa a los derechos humanos y la democracia. En este sentido, los discursos que reclaman el aumento de las penas, la creación de nuevos delitos, la violencia policial y la dureza en el trato a los delincuentes se hacen eco en las sociedades y acaban siendo atendidos por los gobiernos. Esto genera un círculo vicioso de demanda y respuesta en el ámbito de la seguridad pública, incapaz de hacer frente a los factores generadores y más estructurantes de la violencia. El uso de las fuerzas armadas y la excesiva militarización de las políticas cobran fuerza en este contexto.

“Es muy importante sostener una visión más integral de la seguridad pública, que combine la represión de los delitos y la violencia con una dimensión de prevención, y desarrollar políticas a medio y largo plazo”

Incluso en los casos en los que la represión es necesaria, como en el caso del crimen organizado, la falta de racionalidad y de capacidad técnica, o incluso de voluntad política para tratar correctamente este tipo de situaciones acaba siendo muy ineficiente, además de generar importantes violaciones de los derechos humanos. La visión de que el criminal debe ser castigado a cualquier precio justifica muchas de estas violaciones.

Ante este panorama, es muy importante que los dirigentes políticos sean capaces de sostener una visión más integral de la seguridad pública, que combine la represión de los delitos y la violencia con una dimensión de prevención, centrada en los factores de riesgo y de protección, y desarrollar políticas a medio y largo plazo a nivel local para hacerles frente.

También es importante que estos mismos dirigentes sean capaces de defender públicamente que la eficacia de las políticas de seguridad pública pasa por el pleno respeto de las leyes y los derechos humanos, fortaleciendo el trabajo policial basado en la información y los datos, con una planificación permanente y la rendición de cuentas. El castigo en sí no debe de ser el centro de las respuestas a la delincuencia. Es necesario priorizar E la investigación y el esclarecimiento de los delitos más graves, como los homicidios, por ejemplo.

Por último, es fundamental involucrar activamente a la sociedad en las políticas de seguridad y establecer regulaciones claras sobre el uso de la fuerza que protejan a todos los ciudadanos, así como a las propias fuerzas de seguridad. Con políticas de prevención, la policía trabajando con inteligencia, planificación y dentro de la ley, y con la sociedad participando activamente en esas políticas, la población verá resultados mucho más concretos, y la eventual necesidad de que las fuerzas armadas actúen en la seguridad pública tenderá a disminuir.

---

[1]Para acceder a los indicadores de manera detallada, consultar la página 75 del informe.

[2] Salvadori, Mariana Paula. *O uso de Forças Armadas em Segurança Pública: o caso do Rio de Janeiro*, Tesis de Maestría, Brasilia, DF, marzo de 2020. Traducción propia.

[3] Este caso es emblemático por muchas razones: la más reciente es que por primera vez los militares fueron juzgados y condenados en primera instancia por la justicia militar.

[4] Ramalho, Antonio Jorge; Diamint, Rut; Sánchez, Lisa. *La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

[5] Más información en este enlace.

[6] Ramalho, Antonio Jorge; Diamint, Rut; Sánchez, Lisa. *La militarización de la seguridad y el retorno de los militares a la política en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

[7] Aquí se encuentra un conjunto interesante de recomendaciones sobre el tema para América Latina: Cano, Ignácio; Arévalo, Bernardo. *Violencia, Estado y Sociedad en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, marzo de 2020.

Sobre la autora

Carolina Ricardo

Abogada y socióloga, es directora ejecutiva del Instituto Sou da Paz de Brasil, donde ha trabajado durante 17 años, especializándose en políticas públicas de seguridad y prevención de violencia.

Fotografía

Río de Janeiro, Brasil, 26 de octubre de 2017: el Batallón de las Fuerzas Especiales busca jefes de la droga después de que un turista español muriera asesinado durante una visita en el barrio de Rocinha. Por Antonio Scorza (Shutterstock).

ARTÍCULOS CENTRALES

Violencia crónica y construcción de paz en las tierras pastorales de África Oriental

Mohamed Daghar
Coordinador regional, África Oriental, del programa ENACT

La economía basada en el pastoreo de ganado con fines personales y comerciales, el pastoralismo, se practica en el 43% de la superficie terrestre de África[1]. Se estima que aporta hasta el 44% del producto interior bruto (PIB) de los países africanos[2], con un valor comercial de 1.000 millones de dólares estadounidenses anuales, una cifra en crecimiento[3]. En África Oriental los pastores ocupan las tierras secas del este y el cuerno de África. Se trata de grandes espacios: sólo en Kenia, estas áreas representan el 89% de la superficie total de la tierra, con 16 millones de habitantes[4]. Por sí solo, el valor del comercio de ganado de las tierras de pastoreo de Kenia asciende a 1.130 millones de dólares y aporta el 28% de la carne que se consume en el país.

Aunque las tierras pastorales no se ven afectadas por conflictos armados, sí sufren estallidos esporádicos de violencia, que a menudo incluyen enfrentamientos con las comunidades. El carácter transfronterizo de estos enfrentamientos y el hecho de que muchos no se lleguen a denunciar añaden complejidad al reto que representan. De hecho, durante cerca de cinco décadas ininterrumpidas, las regiones áridas de Uganda, Sudán del Sur, Etiopía, Somalia y Kenia han sido escenarios de inestabilidad y violencia, impulsadas sobre todo por los siguientes factores: el crimen organizado transnacional, el cambio climático y la marginación. Por consiguiente, construir la paz requiere abordar estos problemas clave.

Las tierras pastorales suelen extenderse a ambos lados de las fronteras entre países; por ejemplo, el triángulo ilemi o el núcleo karamoja entre Uganda, Sudán del Sur, Etiopía y Kenia. Se trata de zonas en disputa con fronteras porosas que también sirven de puntos de entrada y salida de actividades criminales transnacionales de contrabando y tráfico de personas y mercancías. Para entender plenamente la presencia del crimen organizado transnacional[5] en África Oriental, el programa ENACT[6] desarrolló un índice de crimen organizado, una herramienta interactiva que evalúa el nivel de crimen organizado transnacional en cada condado, región y continente, de acuerdo con tres pilares clave: mercados criminales, actores criminales y resiliencia [7].

“Aunque las tierras pastorales no se ven afectadas por conflictos armados, sí sufren estallidos de violencia; la proliferación de armas ligeras ha convertido estas zonas en una reserva de actividades delictivas”

La proliferación de armas ligeras ha convertido estas zonas en una reserva de actividades delictivas, lo que ha transformado las prácticas culturales tradicionales: el robo convencional de ganado ha dado paso al cuatrerismo a manos del crimen organizado transnacional. Un buen ejemplo de ello son los numerosos incidentes violentos con robo de ganado en 2021 en Uganda, Sudán del Sur, Etiopía y Kenia, que han dejado decenas de muertos y daños en la propiedad[8]. Se estima que en 2019, en África Oriental y el cuerno de África, las armas de fuego adquiridas por civiles (tanto de forma lícita como ilícita) se acercaban a los 8 millones[9]. La mayoría de estas armas de fuego llegan a zonas pastorales a través del tráfico de grupos criminales y se emplean para robar ganado. Antaño, el robo de ganado solía llevar días, cuando no semanas. En la actualidad, gracias a la circulación masiva de armas de fuego ilícitas en las zonas ganaderas, los delincuentes pueden robar, transportar y vender ganado en los mercados de ultramar en menos de 24 horas.

El cambio climático ha intensificado enormemente los desastres naturales como la sequía o las hambrunas. En las zonas áridas llueve menos y, después de un período prolongado de sequía, la vegetación deja de crecer. Esto fuerza a los pastores a buscar fuentes de alimento para sí mismos y para su ganado en otras zonas, lo que a menudo desemboca en conflictos con otras comunidades. Las lluvias erráticas y prolongadas también dan lugar a desastres, como inundaciones y brotes de enfermedades como el tifus epidémico y la malaria.

Finalmente, la marginación continuada y la falta de intervenciones de los sucesivos gobiernos han dejado estas zonas en un estado de abandono tal que fuerza a las comunidades a salir adelante sin ayuda. La falta de medidas de descentralización de los recursos estatales –como la asignación de un presupuesto adecuado para programas socioeconómicos y el desarrollo de infraestructuras civiles como carreteras y presas– ha convertido a las tierras pastorales en "espacios sin gobierno". En estos grandes espacios puede pasar cualquier cosa, quizás sin que los gobiernos sean siquiera conscientes de ello; o, más bien, sin que tengan capacidad de respuesta.

"Es necesario replantear las estrategias para abordar la violencia crónica provocada por el crimen organizado transnacional, el cambio climático y la marginación"

Estas dinámicas someten estas zonas a una violencia crónica. El crimen organizado transnacional, el cambio climático y la marginación son complejos de resolver, sobre todo cuando interaccionan entre sí. Si esta complejidad no la aborda nadie —ni siquiera aquel que ostenta el deber de hacerlo, el estado-nación—, las comunidades quedan en tierra de nadie y se ponen en jaque los esfuerzos de construcción de paz.

Como se ha mencionado, a menudo las sucesivas iniciativas de construcción de paz de actores estatales y no estatales no han sido sistemáticas, pese a la intensificación de los retos planteados por la violencia. Es necesario replantear las estrategias que

puedan abordar la violencia estructural en estas áreas. El potencial socioeconómico de la zona es incuestionable, pero su consecución depende de una paz sostenible.

Intersección de violencias

En las tierras de pastoreo se da una intersección de violencia cultural, directa y estructural, tal y como las conceptualizó Johan Galtung[10]. La violencia cultural radica en las creencias sociales y los estereotipos predominantes dentro de los grupos étnicos, que se utilizan para legitimar la violencia entre ellos. Los grupos pastorales son un conglomerado de muchos grupos étnicos diferentes con culturas diferentes, como los pokot y samburu en Kenia, los toposa y nuer en Sudán del Sur, los daasanach y nyangatom en Etiopía y decenas de otros pueblos en distintos países de la región. Con frecuencia, las diferencias en las actitudes derivadas de sus creencias y sus respectivas prácticas habituales generan conflicto entre dichos grupos.

La violencia directa o física se manifiesta en formas de delitos como el robo, las peleas e, incluso, el homicidio. El alcance de la violencia física en las tierras pastorales es indiscutible: ha provocado la pérdida de muchas vidas y cabezas de ganado, además de daños a la propiedad.

Por otra parte, la coincidencia de la violencia directa y cultural ha desatado una escalada de violencia estructural en estas regiones, una violencia que está integrada en las estructuras de la sociedad y que con frecuencia permanece oculta. Esta desemboca directamente en injusticias sociales y una prolongada incapacidad para saciar las necesidades básicas de un pueblo, como la alimentación, la vivienda y la educación. Durante décadas de violencia, estas zonas han quedado abandonadas en un círculo vicioso de conflicto y pobreza y se ha complicado enormemente la construcción de paz.

“¿Cómo pueden implantarse infraestructuras para la paz en las tierras pastorales que no son zonas en guerra, sino regiones asoladas por un conflicto violento constante?”

Infraestructuras para la paz

Tal y como se describe a continuación, pese al escaso éxito, diversos actores han intentado reiteradamente progresar en la construcción de paz. Entonces, cabe preguntarse ¿cómo pueden implantarse infraestructuras para la paz en las tierras pastorales que no son zonas en guerra, sino más bien regiones asoladas por un conflicto violento constante?

Las infraestructuras para la paz consisten en una "red dinámica de estructuras, mecanismos, recursos, valores y habilidades interdependientes que, mediante el diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de conflictos y a la construcción de paz en una sociedad"[11]. El informe de la Organización Mundial de la Salud de 2002 sobre violencia y salud afirma que la violencia se puede prevenir, al igual que la salud pública previene enfermedades y dolencias[12]. El concepto de infraestructuras para la paz se basa en la premisa de que la paz, al igual que la asistencia sanitaria, requiere de estructuras institucionales que la respalden.

De esta forma, construir la paz en zonas propensas a conflictos esporádicos y a la compleja violencia directa, cultural y estructural requeriría de una planificación sólida. Esta planificación, tanto de los actores estatales como de los no estatales, debería desarrollarse en múltiples ámbitos, implicar a diferentes partes interesadas en el nivel local, nacional y regional y ser flexible para integrar métodos mixtos con enfoques tanto "duros" como "suaves".

La garantía de la seguridad de los pueblos y el mantenimiento de la convivencia pacífica es una función primordial del Estado. Sin embargo, en estas áreas los estados han abordado la desescalada del conflicto con una perspectiva unilateral y una postura militarista dura. En este sentido, sus estrategias incluyen aislar las zonas en cuestión, instaurar toques de queda, mejorar la vigilancia policial e iniciar programas de desarme. Si bien el uso de la fuerza, a menudo excesiva, impone la paz de inmediato, estos planteamientos militaristas duros no han funcionado a largo plazo.

“Los estados han abordado la desescalada del conflicto con una perspectiva unilateral y un planteamiento militarista duro que no ha funcionado a largo plazo”

Los estados desconfían de las instituciones consuetudinarias tradicionales basadas en la autoridad de los dirigentes ancianos. En su lugar, como herramienta para supervisar la resolución de disputas, insisten en reforzar las estructuras administrativas locales del Estado, formadas por funcionarios gubernamentales. Se ha dado menos importancia a los enfoques más suaves, como los mecanismos de mitigación de disputas comunales y los programas de diálogo, que han recibido menos recursos y capacidad (pese a ser muy necesaria). Por lo tanto, en estas zonas la paz sostenible no ha pasado de ser un espejismo.

Un vistazo a la programación de construcción de paz indica que puede haber cerca de un centenar de iniciativas en las zonas pastorales, a cargo de actores alternativos al Estado, ya sean locales, regionales o internacionales. Entre estos actores se encuentran la Unión Africana y las comunidades económicas regionales como la Comunidad de África Oriental y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo. También incluyen a otros colaboradores sectoriales de desarrollo que trabajan en programas dedicados a los medios de vida que abordan la agricultura, el comercio, el agua, el saneamiento y la higiene. Posiblemente, la mayoría del resto de actores pertenecen a la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las instituciones religiosas.

Todos estos actores protagonizan intervenciones programáticas y centradas en la comunidad implicando a mujeres, jóvenes, asociaciones de pastores (principalmente hombres) y líderes tradicionales. También se ha adoptado una programación innovadora de construcción de paz, como las prácticas deportivas intercomunitarias [13]. Asimismo, las mujeres han tenido un papel pionero como agentes de paz que instan a los hombres a no participar en la violencia[14].

Aunque algunos de estos enfoques innovadores han tenido un éxito notable, estas intervenciones programáticas a menudo no están integradas y adolecen de una perspectiva a corto plazo, lo que les impide ser sostenibles. La paz no se puede consolidar rápidamente y la mera presencia de muchos actores no comporta necesariamente que sea factible.

“Emprender procesos de desarrollo sostenible estimulará el surgimiento de nuevos enfoques de construcción de paz en las zonas pastorales”

Los actores deberían tener un papel crítico a la hora de hacer de puente entre el Estado (el responsable del poder político) y los pastores (los titulares de derechos). La brecha entre ambos actores es un espacio parcialmente vacío que, precisamente, se puede dedicar a un diálogo genuino de construcción de paz. Asimismo, la construcción de paz debería ir más allá del diálogo y la reconciliación entre comunidades para abordar los factores impulsores y facilitadores del conflicto. Por ejemplo, proteger a las comunidades de las consecuencias del cambio climático (asegurando la disponibilidad de agua y vegetación para los pastores incluso durante los períodos más secos) también es una forma de construir paz.

Los conflictos en entornos no bélicos van más allá de los marcos políticos y legislativos y condicionan los marcos de desarrollo y restauración. Superar las perspectivas securitarias convencionales y emprender procesos de desarrollo sostenible estimulará el surgimiento de nuevos enfoques de construcción de paz en las zonas pastorales. No obstante, deben ser cambios de perspectiva a largo plazo, sostenibles, y deben implicar tanto al Estado como a los pastores, lo cual exige que los estados tengan la voluntad política correspondiente. El foco principal tendría que estar en las comunidades, con la colaboración de otros actores para respaldar este “diálogo para la construcción de paz”, con una labor concertada. En todo caso, el pastoralismo es un fenómeno transfronterizo y cada estado lo aborda a su manera; lo más frecuente es que sus enfoques difieran y no desemboquen en una cooperación práctica entre los estados.

El marco político de la Unión Africana para el pastoralismo en África (2010)[15] representa uno de los principales documentos de referencia sobre cómo mejorar la economía pastoralista hasta niveles sin precedentes. Sin embargo, los retos inherentes a la violencia crónica y las complejidades tan arraigadas de la pobreza y el cambio climático son factores que lo dificultan. En comparación con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 2000 (que es un instrumento localizado y utilizado por mujeres dedicadas a la construcción de paz de todo el mundo), el marco de políticas de reconstrucción y desarrollo postconflicto de la Unión Africana, pese a ser un instrumento más moderno y de alto nivel, no plantea derivadas para los esfuerzos de las mujeres en la construcción de paz[16]. Por consiguiente, la Unión Africana debería aplicar unos marcos que puedan incidir directamente en las realidades de la construcción de paz, especialmente en las zonas pastorales.

El reciente protocolo de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo[17] sobre la libre circulación de personas y la trashumancia inauguró un nuevo marco regional que permitiría a los países de África Oriental cooperar y armonizar la creación de los pasajes más seguros para los pastores de la región. Habrá que ver si los estados miembros pueden desarrollar el correspondiente plan de acción con componentes de reducción de la violencia y construcción de paz y perspectivas de mitigación del cambio climático.

Finalmente, la delincuencia organizada, el conflicto y la violencia se entrelazan cada vez más y este nexo prospera en un contexto de falta de seguridad y acceso a la justicia y los servicios sociales[18]. Por lo tanto, es esencial incluir el crimen, el conflicto y la violencia en la agenda de construcción de paz, en lugar de considerarlos por separado como en las estrategias actuales centradas en imponer la ley y el orden. De nuevo, este deber corresponde a la principal autoridad responsable, que es el Estado.

---

[1] *Pastoralism in Africa's Drylands*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018, p.13.

[2] *Making visible the 'invisible benefits' of African pastoralism will spur national and pastoral economies both*, International Livestock Research Institute, 2013.

[3] Catley, A.; Lind, J.; Scoones, I. *Pastoralism and Development in Africa: Dynamic Change at the Margins*, Routledge, 2013.

[4] *Unlocking Potential of Arid and Semi Arid Lands of Kenya*, United Nations Development Programme, 2018.

[5] La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional define el crimen organizado como un grupo estructurado y duradero de tres o más personas con la intención de cometer uno o más delitos graves en pos de un beneficio económico o material.

[6] ENACT es un programa financiado por la Unión Europea y destinado a fortalecer la respuesta de África ante el crimen organizado transnacional. Los responsables de su despliegue son el Institute for Security Studies, INTERPOL y la Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

[7] Para más información sobre el índice de crimen organizado de ENACT, véase esta web interactiva.

[8] Daghar, M.; Okumu, W. *Cattle rustling: a flourishing illicit market in East Africa*, 2021.

[9] *Weapons Compass Mapping Illicit Arms Flow in Africa*, Small Arms Survey, 2019, p.33.

[10] Galtung, J. *Peace by Peaceful Means, Peace and Conflict, Development and Civilization*, International Peace Research Institute Oslo, Sage Publications, 1996, p. 70-114.

[11] Durante una reunión organizada por el PNUD en Naivasha, Kenia, en febrero de 2010, con representantes de gobiernos, partidos políticos, la sociedad civil y los equipos de país de Naciones Unidas en 14 países africanos, se acordó la definición de "infraestructuras para la paz".

[12] *World report on violence and health, WHO library cataloging-in-publication data*, World Health Organization, 2002. *Peace can be planned. Just like health*, Open Democracy, 2011.

[13] *A Practical Experience of a Peace-Building Program Targeting the Pastoralists Youth: Cross-Border Peace & Sports Programme For Youth Warriors. Sudan/Uganda/Kenya*, PAX, 2009;

Beyond Sport; *The Contribution of Sport within the Process of Peace and Reconciliation*, Sport and Dev, 2009.

[14] Jadiagala, G.M.; Mati, J.M. *Conflict Management Mechanisms in Resource-Constrained African Communities*, 2012.

[15] *Policy Framework For Pastoralism In Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities*, African Union, 2010.

[16] *The African Union must recognise women's role in peacebuilding*, Institute for Security Studies, 2021.

[17] *Protocol on Free Movement of Persons*, Intergovernmental Authority on Development, 2020.

[18] Christian Altpeter. *Building Peace at the Nexus of Organized Crime, Conflict and Violent Extremism*, International Expert Forum on Twenty-First Century Peace-Building, The Folke Bernadotte Academy, 2015.

Sobre el autor

Mohamed Daghar

Coordinador Regional en África oriental del Observatorio del Crimen Organizado del programa ENACT, donde lleva a cabo investigación sobre crimen organizado transnacional. Tiene un máster en estudios de paz, conflicto y desarrollo de la Universidad Jaume I de Castellón (España).

Fotografía

Las chicas africanas de Pokot salen del mercado de Amudat, Karamoja, llevando bolsas con comida. Uganda, África. Por Arjen de Ruiter (Shutterstock).

ARTÍCULOS CENTRALES

Resistencia civil: un poder colectivo pacífico y transformador

Esperanza Hernández Delgado
Universidad La Salle (Colombia)

A lo largo de la historia, pueblos, sectores sociales o poblaciones mayoritarias han enfrentado el impacto múltiple de distintas violencias. Estas se han materializado en poderes, que en cada momento histórico han sido percibidos como absolutos e invencibles y, en cualquier caso, asimétricos frente a quienes los padecen. Su origen ha sido diverso: monárquico, oligárquico, colonial, invasor, dictatorial, militar o armado, estatal, y/o económico privado nacional o transnacional, entre otros. En cualquiera de estas condiciones estos poderes han sido dominantes, excluyentes, abusivos, y amenazadores. De manera frecuente han cabalgado sobre intereses políticos y/o económicos, han impuesto la represión o la explotación, y a su paso han apagado muchas vidas o las han colocado en alto riesgo. A su vez, han desconocido la condición étnica de los pueblos, y en general, la humanidad de todos los sectores mencionados, y han arrasado mínimos vitales como la cultura, el territorio, y la autonomía de diversos colectivos.

También, en distintos momentos históricos y diversos lugares, los sectores en referencia han logrado desde métodos pacíficos, detener, transformar o atenuar el impacto de las violencias mencionadas. ¿Cómo se explica este logro impensable? ¿Cómo lo han hecho? La respuesta se resume en dos palabras y se repite en sus denominaciones análogas: resistencia civil, y/o “resistencia noviolenta”, “resistencia civilizada”, “rebeliones desarmadas”, o “guerra sin armas”, entre otras.

Esta resistencia civil, sus significados y características, los desafíos que enfrenta y las alternativas para el presente y el futuro, representa el eje central de las reflexiones que

se relacionan a continuación. Se destaca además, que hoy es clave como estrategia de resiliencia, superación y/o disrupción de la violencia en contextos donde ésta es ejercida por actores estatales y no estatales, como el crimen organizado.

¿Qué hace de la resistencia civil un mecanismo recurrido a lo largo de la historia?

La práctica de la resistencia civil entraña aspectos de significativo interés. Así se refleja en las comprensiones sobre esta modalidad de resistencia, sus potencialidades y alcances. Por esta razón ha llamado la atención de diversas disciplinas de las ciencias sociales, distintas expresiones del arte, y constructores de paz de aquí o allá; y con mayor énfasis a partir de la década de los noventa de la pasada centuria.

“Hoy la resistencia civil es clave como estrategia de resiliencia, superación y/o disrupción de la violencia en contextos donde ésta es ejercida por actores estatales y no estatales, como el crimen organizado”

Un aspecto de interés es la recurrencia de la resistencia civil a lo largo de la historia. Ante esta realidad es válido preguntarse: ¿Qué tienen en común los egipcios artesanos de Uaset, que en el siglo 1166 a. C., durante el reinado de Ramsés III, decidieron parar sus trabajos en las tumbas de la realeza para lograr el pago de sus salarios; y los plebeyos romanos que en el siglo 494 a. C., se retiraron al monte Aventino hasta que los nobles reconocieran sus derechos políticos; con la tribu yaqui de México, que en 2010 inicio una lucha sin recurso a la violencia contra empresarios y el Estado de Sonora, por realizar el megaproyecto del “acueducto independencia”, que desconoció sus derechos sobre su río y su territorio; o los Nobeles Alternativos de Paz, de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC) de Colombia, que en 1987 se organizaron en medio del fuego cruzado, para manifestar a todos los actores del conflicto armado interno, que a partir de ese momento ningún campesino perdería la vida por cuenta de

este conflicto, que no eran sus enemigos, pero no querían ser involucrados en su confrontación armada; y con las comunidades negras del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA), en el medio Atrato chocoano, en Colombia, que se organizaron en 1982, para detener la concesión que el Estado haría de su territorio a madereras privadas y lograr el reconocimiento de su condición étnica y sus derechos?

La respuesta a este interrogante es la misma en todos los casos: una edificante e inteligente oposición colectiva y un desafío dignificante a órdenes establecidas por distintas violencias y a todos sus actores, desde métodos noviolentos, y el despliegue de un poder pacífico transformador.

En el siglo XX las campañas de resistencia civil fueron más recurrentes de lo imaginado; y alcanzaron mayores logros que las resistencias armadas. Sin embargo, esto no significa que los ejercicios de resistencia civil logren siempre las metas propuestas y sean exitosas. Generalmente las campañas de resistencia civil más eficaces obtienen logros parciales, y algunas asumen la frustración de no conseguir ninguna de sus metas al ser reprimidas y doblegadas. Diversas razones explican esta afirmación: los poderes que enfrentan las resistencias noviolentas son enormes y, por consiguiente, las asimetrías en las relaciones de poder también son grandes. A su vez, los conflictos son dinámicos al igual que los contextos en los que surgen y se ejercen estas resistencias; y, por ende, diversas circunstancias pueden cambiar. La experiencia de comunidades negras de COCOMACIA en Colombia, logró en el primer quinquenio de los ochenta, que se reversara la concesión que el Estado haría de su territorio a las madereras; y también que se reconociera su existencia como pueblo en el medio Atrato chocoano, y su relación especial con el territorio. No obstante, fue más tarde, en 1993, cuando se aprobó la ley de comunidades negras que permitía la titulación colectiva del territorio de estas comunidades. Igual ocurrió a los Guarijíos en México, que logró a mediados de los setenta su reconocimiento como pueblo indígena y el de su territorio. No obstante, posteriormente, en 2011 cuando iniciaron su campaña de resistencia contra la represa Pilares, no obtuvieron mayores logros.

“Generalmente las campañas de resistencia civil más eficaces obtienen logros parciales, y algunas asumen la frustración de no conseguir ninguna de sus metas al ser reprimidas y doblegadas”

Los significados de la resistencia civil

Son diversos los significados de la resistencia civil. En términos generales, ha sido comprendida como oposición y lucha colectiva sin recurso a la violencia. Desde los estudios de paz se ha entendido como mecanismo de gestión y transformación positiva de los conflictos, teniendo en cuenta los métodos pacíficos que emplea, y su potencialidad para generar cambios y transformaciones constructivas, sociales y/o políticas, según su naturaleza. Se destaca también, que esta modalidad de resistencia evidencia el poder de la acción colectiva y los alcances de los métodos noviolentos. Además, equilibra las asimétricas relaciones de poder entre quienes resisten y los actores a los que se ejerce esta resistencia, y muchas veces representa la puerta de entrada a mecanismos de construcción de paz como la mediación y la negociación. De igual manera, constituyen empoderamientos pacifistas, dado que, desarrollan potencialidades y capacidades para hacer las paces en quienes generan y dinamizan esta resistencia.

¿Qué características dan alcances a la resistencia civil y permanecen en el tiempo?

Las experiencias de resistencia civil registradas y documentadas, especialmente desde los años noventa, han aportado un significativo acumulado de conocimiento sobre las características de esta modalidad de resistencia. Ellas tienen que ver con su origen, los actores que las jalonan y colocan en movimiento, los intereses que están en el centro del ejercicio de la resistencia, su potencialidad, sus métodos, y con condiciones para su eficacia. Estas características se relacionan a continuación:

- **Su carácter procesual**. La resistencia civil es un proceso y en tal sentido, se desarrolla con el tiempo, por etapas que no siempre son secuenciales, y en medio de altibajos. Esta característica es muy importante y la diferencia de otras expresiones de acción colectiva, como, por ejemplo, las movilizaciones masivas y de corta duración que se apagan una vez se alcanzan algunas metas parciales, o los estallidos sociales que son intensos y fugases. La condición de proceso de esta resistencia ofrece una ventana de oportunidad para fortalecer la unidad, realizar una educación para la resistencia al interior de los colectivos que resisten, y afinar métodos y estrategias. Los indígenas del Cauca en Colombia, con una larga y férrea resistencia, en un primer momento, resistieron al Estado para el reconocimiento de su condición de pueblos y de sus derechos; luego agregaron un nuevo componente a su resistencia, incorporando su oposición al conflicto armado interno y a todos sus actores. En este momento, dentro de sus estrategias, crearon colectivamente, desde sus asambleas comunitarias, un manual de resistencia y luego fueron vereda por vereda y casa por casa, educando sobre las mediadas y estrategias contenidas en este manual. En un tercer momento extendieron su ejercicio de resistencia a los megaproyectos e iniciativas extractivas nacionales e internacionales.

- **Es una acción colectiva**. Sin duda este es uno de sus principales rasgos, y el que alberga una buena parte de la potencialidad de sus alcances. Se traduce en amplia participación en el ejercicio o campaña de resistencia civil, cohesión y accionar conjunto, que ofrecen la posibilidad de alcanzar las metas de la resistencia, que como ya se ha manifestado, generalmente son parciales.

- **Encuentra su origen en la base social**. Característica potente de esta modalidad de resistencia, que hace posible su apropiación entre quienes resisten, dado que se origina en ellos, que comparten una condición común, bien sea por soportar el peso de la dominación, la exclusión, la explotación o la represión, entre otras. Además, porque por esa razón, favorece la cohesión, persistencia y fortaleza de quienes lideran o participan en este ejercicio de resistencia.

“La resistencia civil es un proceso que se desarrolla con el tiempo, una acción colectiva que encuentra su origen en la base social”

- **La utilización de métodos noviolentos para resistir**. La opción por estos métodos, independientemente de si hunde sus raíces en posturas pragmáticas o en principios éticos o religiosos, es muy inteligente y ofrece ventajas al ejercicio de resistencia. De un lado, implica menores costos para quienes resisten, especialmente en términos de pérdidas humanas; y facilita que otros sectores sociales apoyen la campaña de resistencia puesta en movimiento. Del otro lado, legitima el ejercicio de resistencia por su carácter pacífico, y deslegitima las respuestas violentas y represivas de los Estados y demás actores a los que se resiste.

- **El poder de las causas que generan la resistencia.** Las causas que originan los procesos y campañas de resistencia civil representan un factor fundamental en su ejercicio y sus logros. Estas constituyen la fuerza que convoca la resistencia, el factor que favorece y mantiene su unidad, y el motor que la dinamiza. Se refleja tanto en experiencias de larga duración como en aquellas que han logrado su consolidación en tiempos menores, siendo el caso en Colombia de los procesos de resistencia: Colectivo de Objetores de Conciencia, Asociación de Mujeres Tejedoras de Vida del Putumayo, Red de Mujeres por la Paz (REMPAZ) en los Montes de María, y Movimiento de Víctimas (MOVICE).

- **La organización y la planeación**. Esta característica está estrechamente ligada con la eficacia del ejercicio de resistencia civil. Implica el desarrollo de capacidades para la organización por parte de quienes resisten: anticiparse a posibles acciones o reacciones del adversario, y proyectar y ejecutar las acciones de resistencia dejando lo menos posible al azar. Así se ha hecho visible en las experiencias de resistencia civil de los indígenas del Cauca, Colombia; y en la de la tribu Yaqui en México.

- **Creatividad, flexibilidad, capacidad de reacomodación y persistencia de quienes resisten**. Es una característica propia de quienes jalonan y dinamizan las campañas de resistencia, y está relacionada con su eficacia. La creatividad tiene que ver con estrategias de protección, visibilidad, difusión, no colaboración, no cooperación, e intervención, entre otras. En contextos de alta violencia, algunas experiencias como la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en su etapa de surgimiento, en 1996, acudió a estrategias creativas tan sencillas como el empleo de pitos que avisaran la presencia de actores armados en la zona, salir en grupos a recoger los frutos de las siembras para alimentarse, y contarse al iniciar y finalizar el día. La flexibilidad y la capacidad de reacomodación contribuyen a superar escollos o altibajos, introduciendo cambios necesarios en las estrategias de la resistencia. A su vez, la persistencia es inherente a cualquier ejercicio de resistencia y mucho más a los que son exitosos.

Cada experiencia de resistencia civil es única e irrepetible. En esa condición, registran rasgos propios, relacionados con los contextos en los que se originan, los sectores poblacionales que las generan, las causas en las que hunden sus raíces, y las condiciones que favorecen u obstaculizan sus alcances. No obstante, las características mencionadas en este aparte son de la esenciales de esta modalidad de resistencia, y a su vez, comunes a todas ellas, aunque con desarrollos y logros distintos. A su vez, vistas en su conjunto representan la potencialidad de esta resistencia noviolenta para lograr sus alcances.

“Cada experiencia de resistencia civil es única e irrepetible, con rasgos propios según los contextos en los que se origina, los sectores que la generan, las causas de sus raíces, y las condiciones que favorecen u obstaculizan su alcance”

Los desafíos de la resistencia civil

No hay experiencias de resistencia civil perfectas, sino perfectibles. Algunas veces, se ha registrado la transición de experiencias de resistencia con uso de violencia, por necesidades extremas de defensa, a resistencia civil o noviolenta, siendo el caso de los Yaqui en México o de los indígenas del Cauca en Colombia. En otros casos, en sociedades muy polarizadas, quienes ejercen la resistencia noviolenta pueden recibir la oposición de otros sectores de la sociedad civil que abrazan la postura contraria. Además, cada experiencia enfrenta los desafíos que imponen las violencias y sus actores en cada momento histórico determinado. Por esta razón no pueden ser consideradas de manera lineal, al igual que los conflictos que las generan.; Se relacionan a continuación algunos de estos desafíos:

- El cambio en las dinámicas de expresión de las violencias que tornan ineficaces las estrategias que empleaban con algunos alcances las experiencias de resistencia civil. Algunos procesos de resistencia civil desarrollan métodos y estrategias que logran significativos niveles de eficacia en una etapa de su ejercicio de resistencia; pero posteriormente, las lógicas y las dinámicas de las violencias cambian, y entonces, las estrategias que esta resistencia empleó en el pasado pierden su eficacia en el presente. Es este, tal vez, el mayor desafío que enfrenta el ejercicio de resistencia. Así ocurrió en la experiencia campesina de la ATCC, que hizo una resistencia civil muy inteligente a todos los actores del conflicto armado, y esta resistencia, se convirtió en la puerta de entrada a un ejercicio de mediación con estos actores. Había un método para mediar y con él habían alcanzado significativos alcances; pero luego del proceso de desmovilización entre el gobierno Uribe y las Autodefensas, muchas de ellas se desmovilizaron, pero surgieron reductos de este actor armado en el territorio de influencia de la ATCC, que operaban de manera diferente. Eran pequeños grupos armados, y sin dependencia de los comandantes y estructuras tradicionales. En esas condiciones no era fácil para los campesinos establecer contacto con estos grupos, ni identificar a su comandancia para realizar una interlocución con estos actores y resolver pacíficamente diversos conflictos.

“A pesar de los desafíos que enfrenta, la resistencia civil seguirá siendo el mecanismo más accesible, inteligente e idóneo para pueblos, mayorías dominadas o minorías excluidas”

- Otro desafío para esta resistencia es la articulación de distintas violencias en su accionar, siendo el caso del vínculo de los actores del narcotráfico con los actores de conflictos armados internos, o del narcotráfico con actores políticos corruptos. En estos casos se fortalece aún más el poder de los actores a los que se resiste y la asimetría entre este poder y el que reposa en quienes resisten.

- También constituyen un desafío para la resistencia civil los gobiernos de postura ideológica de extrema derecha y extrema izquierda, en regímenes que se reconocen como democracias, dado que asumen el ejercicio de resistencia como una amenaza que hay que reprimir por la fuerza. Esta realidad implica mayores costos para quienes resisten, especialmente en términos de pérdidas humanas irreparables, agudización de un contexto de polarización que estigmatiza la resistencia, la generación de terror, el estímulo a grupos privados que intervienen en la represión contra quienes resisten, y la impunidad de quienes violan los derechos humanos en este contexto.

- El incremento de la pobreza y de la pobreza extrema, que impone mayores desafíos a la resistencia civil. Esta modalidad de violencia estructural cuenta con potencialidad para generar otras violencias, favoreciendo, por ejemplo, la vinculación a grupos armados de delincuencia organizada o de conflictos armados internos; o el vínculo con actividades del narcotráfico y el microtráfico. De esta manera se incrementa la espiral de la violencia, se fortalecen actores generadores de violencia y se prioriza la resolución violenta de los conflictos. Es este un contexto adverso para el ejercicio de resistencia civil; aunque esta resistencia se levante en oposición a la violencia estructural que se expresa en la pobreza.

- Las iniciativas económicas extractivas, nacionales e internacionales, que muchas veces, se dinamizan desde la corrupción o la utilización de grupos armados a su servicio, incrementando su poder y tornando más difíciles los alcances de la resistencia civil que se ejerce contra estas empresas. Una realidad que han enfrentado experiencias de resistencia civil de tribus indígenas en Sonora, México, y la del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH).

- La corrupción que extiende sus tentáculos a todas las ramas del poder público en sus distintos niveles. Esta realidad impide que quienes ejercen la resistencia civil, acudan con eficacia a métodos jurídicos o administrativos, dado que, por estar cooptados no van a prosperar.

Alternativas para el presente y el futuro

A pesar de los desafíos que enfrentan los procesos de resistencia civil, seguirá siendo el mecanismo más accesible, inteligente e idóneo para pueblos, mayorías dominadas o minorías excluidas. Acudir a este ejercicio de resistencia constituye la mejor o la única alternativa a su disposición para oponerse a plurales violencias desde métodos pacíficos, en procura de proteger sus mínimos vitales y transformar su realidad.

Acudir al acumulado de aprendizajes ofrecidos por sus experiencias previas o al que han dejado las lecciones otros procesos de esta naturaleza, fortalece los procesos de resistencia. Ahí podrán identificar acciones empleadas para enfrentar los grandes desafíos del pasado; y a su vez, elementos para reacomodarse frente a los retos del presente.

“Las experiencias de resistencia civil son patrimonio de paz y deben ser reconocidas en esta condición, apoyadas y fortalecidas, por todos los actores relevantes de la construcción

de paz”

Disciplina, entrenamiento, creatividad y planeación, constituyen sin duda, soportes importantes para cualificar el ejercicio de resistencia y favorecer el alcance de sus métodos y estrategias. Sigue siendo muy importante la combinación de métodos propios de la resistencia civil con otros métodos de la construcción de paz, especialmente con la mediación y la negociación.

Las alianzas con otras experiencias de resistencia civil podrían tener una mayor importancia frente a los actuales desafíos. Por una parte, permiten un análisis conjunto y crítico de la realidad; y por otra, nutren su repertorio de métodos y estrategias. Además, favorece su articulación para que puedan alcanzar la orilla esquiva y deseada de lograr un mayor impacto a nivel nacional.

La educación para la paz debe asumir con énfasis la formación sobre la resistencia civil, sus significados y las ventanas de oportunidad que ofrece en términos de profundización de las democracias, resolución pacífica de conflictos y construcción de paz.

Las experiencias de resistencia civil son patrimonio de paz y deben ser reconocidas en esta condición, apoyadas y fortalecidas, por todos los actores relevantes de la construcción de la paz.

Bibliografía

Castañar, Jesús. *Teoría e historia de la revolución noviolenta.* Barcelona: Virus Editorial, 2013.

Chenoweth, Erica; Stephan, María. *Why Civil Resistance Works:The Strategic Logic of, Nonviolent Conflict.* Nueva York: Columbia University Press, 2011.

Dudouet, Veronique. *Resistencia noviolenta en las asimetrías de poder.* Traducción de David Berreno. En Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berlin: Berghof Foundation, 2012.

Hernandez Delgado, Esperanza; Mouly, Cécile. *Resistencias noviolentas en América Latina.* Bogotá: Editoriales de FLACSO Ecuador y Universidad de La Salle, 2019.

López Martínez, Mario. "La resistencia civil examinada: de Thoreau a Chenoweth". *Polis* 43:1 – 17, 2016.

Mouly, Cécile; Hernandez Delgado, Esperanza. *Civil Resistance and Violent Conflict in Latin America. Mobilizing for Rights*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

Sobre la autora

Esperanza Hernández

Doctora en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada, España; y Magistra en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Investigadora para la paz y docente en temáticas del ámbito de la construcción de la paz. Vinculada actualmente en la Universidad de La Salle donde coordina el Laboratorio de Paz.

Fotografía

Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2017: una tribu del norte de Colombia. CXHAB WALA KIWE. Pueblos indígenas del norte del Cauca. Por Nowaczyk (Shutterstock).

ARTÍCULOS CENTRALES

Movimientos sociales contra violencias que no se quieren ver

Jordi Mir
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

Llevo media vida, toda la académica, hablando de violencia estructural a personas que en la mayoría de los casos nunca antes han escuchado este concepto y tampoco han pensado en aquello que quiere ser visibilizado, analizado, divulgado con este término. Una vez explicado, parece que se entiende, otra cosa será si se comparte o se asume. La primera vez que empecé a explicarlo fue como respuesta a preguntas relacionadas con una movilización social. La violencia que aparece en una movilización acostumbra a ser muy fácil de identificar y denunciar. Las personas que se movilizan son en demasiadas ocasiones, los otros, las otras, y siempre es más fácil ver como violencia lo que hacen aquellas personas que no son como nosotras, que no somos nosotras.

Los medios de comunicación, gobiernos, representantes políticos y sociedad en general identifican fácilmente la violencia física o contra los objetos. Si un contenedor quema, si se arrojan objetos contra la policía, si se rompen vidrios, si hay pillaje, si hay enfrentamientos cuerpo a cuerpo... Si pasa algo de todo esto, las críticas son cuantiosas, se fundamentan rápidamente en el supuesto carácter violento de las personas movilizadas. Se toma una parte por el todo y se puede cuestionar la movilización en su conjunto. Lo acostumbra a hacer quien no comparte los motivos de las movilizaciones. Pero incluso personas que pueden compartirlos, y participar en ellas, acostumbran a estar especialmente sensibilizadas ante estas violencias y tener más dificultades para ser conscientes de otras.

Pero el objetivo de este artículo no es analizar la violencia que puede aparecer en las movilizaciones sociales, que es un asunto importante. Lo que se busca es analizar otra de sus aportaciones: las violencias que éstas identifican y que intentan reducir o eliminar. La paradoja es de grandes dimensiones. Hay movimientos sociales que surgen para denunciar violencias existentes, reducirlas, eliminarlas, y son denunciados por ejercer la violencia. Es una constante. No hace muchos años, un periodista de la televisión pública española me entrevistaba para un reportaje sobre movilizaciones que usaban la desobediencia civil noviolenta. Después de insistir con preguntas orientadas a identificar como violencia algunas acciones como desmontar la barrera de un peaje u otras por el estilo me repreguntó diciendo: ¿Pero no cumplir la ley no es ya un acto de violencia?

La construcción hegemónica de la violencia

Si definimos la violencia de esta manera, como todo acto que no cumpla con la ley, estamos ampliando el concepto de violencia incorporando toda actuación que esté fuera de la ley más allá de cómo se desarrolle. Hay una tendencia en muchas sociedades a identificar como violencia todo aquello que no se acepta. Cuesta mucho pensar que el marco legal, las administraciones públicas, las empresas, pueden ejercer violencia. Son muy pocas las ocasiones en las que, desde el poder – político, institucional, económico – se asume esta realidad. Hay movimientos que surgen para denunciar esta realidad y cambiarla.

Siempre cuesta más de ver otras de las violencias existentes, aquellas contra las que se pueden estar movilizando los movimientos sociales, por ejemplo. No se trata de cuestionar unas violencias con otras, de justificar unas por otras, se trata de ser conscientes de lo poco que cuesta ver y denunciar unas violencias y lo difícil que es ver y denunciar otras violencias. En nuestra sociedad la violencia acostumbra a generar rechazo, el problema es qué entendemos por violencia y qué no.

¿En cuántos países, también en aquellos que se presentan como democracias, las personas y colectivos que se movilizan para reivindicar derechos y justicias ponen en riesgo sus vidas? ¿Cuántas sociedades que se presentan y son consideradas

internacionalmente como democracias sufren altos índices de violencias de diferentes tipos? ¿Cuánto racismo cotidiano (exclusiones, discriminaciones, desigualdades) se sufre incluso en sociedades que se consideran que no tienen ningún problema con el racismo? ¿Cuánta exclusión social sufren los sectores menos favorecidos (incluso en sociedades que se consideran "desarrolladas" y "ricas") en su acceso a la salud, la educación, la vivienda...? ¿Cuánto hemos tardado y tardaremos en ser conscientes y actuar coherentemente ante las violencias contra la naturaleza, contra la vida, que nos han llevado a estar en situación de emergencia climática? ¿Cuánto hemos tardado y tardaremos en ser conscientes de que la movilización social construye paz denunciando violencias que son invisibilizadas o de las que todavía no hay una gran consciencia social?

"No se trata de cuestionar unas violencias con otras, de justificar unas por otras, se trata de ser conscientes de lo poco que cuesta ver y denunciar unas violencias y lo difícil que es ver y denunciar otras"

Existe una construcción hegemónica de lo que consideramos violencia. Es decir, hay un conjunto de ideas dominantes, mayoritarias, que establecen lo que es violencia, lo que genera mayor, menor o ningún rechazo. Unas ideas que se han convertido en establecidos y dominantes mediante un proceso que, más allá de posibles imposiciones, han sido asumidas por una parte importante de la población como sentido común. Un sentido común que no responde más que a aquello que se ha ido pensando, de lo que se ha ido hablando, lo que aparece en los medios, en las intervenciones políticas, en las conversaciones en el centro de trabajo, de estudio, con la familia, con las amistades... Un sentido común que parece sensato, coherente, racional, pero que siempre es una construcción que responde a algunas ideas dominantes y acostumbra a dejar fuera otras maneras de ver, de pensar o de actuar.

Son muchos los movimientos sociales que podemos analizar para verlo, también lo podríamos hacer en diferentes momentos históricos y lugares..., pero señalaría ahora dos que nos ofrecen diferentes características: el movimiento feminista y el del derecho a la vivienda. Son movimientos que podemos encontrar a lo largo de la historia y en el presente. Movimientos que, como acostumbra a pasar, nacen en los márgenes y pueden conseguir llegar a la centralidad de sus sociedades. Movimientos que, como acostumbra a pasar en todos aquellos que quieren transformar cultural y políticamente su sociedad, buscan convencer y acostumbran a ser mayormente noviolentos. Movimientos que se han desarrollado en sociedades con índices elevados de diferentes tipos de violencias y también en sociedades que se (auto)consideran no violentas, democráticas. Sociedades con tan buen concepto de sí mismas que se ven como si hubieran superado las violencias.

“El movimiento feminista y el movimiento por el derecho a la vivienda, como otros movimientos, surgen para denunciar violencias existentes en nuestras sociedades. Violencias de diferentes tipos que no son asumidas como tales en muchos casos. Estamos ante violencias negadas, ocultadas, justificadas.”

Los movimientos sociales denunciando violencias

Los movimientos sociales acostumbran a estar fuera de las maneras mayoritarias de ver, de pensar, de actuar. La mayoría de los movimientos sociales surgen o han surgido como una minoría, como respuesta a algo dominante o mayoritario que querían cambiar. Sin embargo, los movimientos sociales pueden llegar a ser de masas, incluso mayoritarios en el apoyo a sus ideas o reivindicaciones. Pueden cambiar su sociedad, sus políticas, sus poderes, sus ideas, sus valores, su cultura... Pueden poner en crisis la hegemonía de su sociedad, incluso cambiarla.

Por ejemplo: ¿por qué se ha tendido mayoritariamente a pensar que es violencia romper un cristal de una tienda y por qué no se ha considerado violencia que las mujeres no tuvieran los mismos derechos que los hombres o que sufrieran una constante violencia patriarcal? Dentro del movimiento feminista sufragista del siglo XIX hubo quien consideró una opción de movilización social la rotura de escaparates. Las feministas y sufragistas no empezaron a ser mal vistas por estos actos, lo estaban ya anteriormente por sus ideas y propuestas. Éstas eran minoritarias, se enfrentaban a la hegemonía dominante, eran peligrosas, contrahegemónicas. Pero este tipo de comportamientos las presentó además como violentas. En cambio, muy poco o nada se hablaba de la violencia que podía significar el dominio patriarcal sobre las mujeres. ¿Cuándo se ha empezado a hablar de la violencia física, sexual, contra las mujeres? ¿Cuándo se ha empezado a hablar de la violencia patriarcal? Una violencia aceptada y justificada socialmente durante siglos, todavía hoy en demasiados lugares y cabezas. Una violencia aceptada y justificada como la que podían sufrir otros sectores de nuestras sociedades. Una violencia que incluso ha sido considerada o es considerada como "necesaria" por cómo son las mujeres.

"El movimiento feminista y el movimiento por el derecho a la vivienda surgen para denunciar violencias que no son asumidas como tales. Estamos ante violencias negadas, ocultadas, justificadas"

El feminismo es un movimiento social de larga trayectoria que podemos estudiar por su emergencia a partir de diferentes olas. Podemos pensar en la que se vivió a finales del XIX y principios del XX, cómo quebró la hegemonía dominante, cómo hizo visibles e inaceptables determinadas violencias, pero también en la ola actual. Podemos pensar en cómo el feminismo se ha implicado en la superación de otras violencias y en la construcción de paz en conflictos armados, pero también en sociedades con demasiadas violencias silenciadas o invisibilizadas. Hay violencias, demasiadas, que en todo tipo de sociedades continúan presentes. Continúa habiendo mucho trabajo por

hacer, por eso el movimiento continúa[1].

El movimiento por el derecho a la vivienda tiene también una larga trayectoria, aunque no una identidad tan marcada como el feminismo. En su fase actual ha surgido con fuerza vinculado a las crisis vividas en el siglo XXI y relacionadas con la economía y la deuda. En España, una sociedad en la que no había conciencia de que existiera una violencia estructural relacionada con el acceso a la vivienda, ha tenido lugar una de las movilizaciones más importantes por su volumen, su duración y su capacidad de incidencia. La Constitución española reconoce el derecho a la vivienda, pero nunca se ha desarrollado la ley que garantice este derecho[2].

La crisis económica iniciada en 2008 tuvo diferentes consecuencias y derivadas. Una de ellas tenía y tiene que ver con las personas que durante la etapa de gran crecimiento económico en España (1997-2007) se habían hipotecado para adquirir una vivienda. A partir de 2009 empezaron los grandes y numerosos problemas para poder pagar esos préstamos. La crisis se agudizó y afectó también a las personas que vivían de alquiler. Todavía hoy esta crisis está activa, ha enlazado con la asociada a la pandemia, y muchas personas sufren por no poder pagar su hogar, tienen que abandonarla o son desahuciadas.

En 2009 nació un colectivo en Barcelona, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), que al cabo de pocos años llegaba a estar presente en más de 200 localidades de toda España. La PAH surgió con la voluntad de garantizar el derecho a la vivienda y su buen hacer y la movilización social del 15M a partir de 2011 le llevó a esa gran expansión. La PAH siempre ha optado por un repertorio de movilización social noviolento. Ha buscado la innovación para evitar caer en acciones que consideraban poco útiles. Por ejemplo, en sus trece años de vida ha organizado muy pocas manifestaciones. Ha optado mayormente por concentraciones en oficinas bancarías para reivindicar condonaciones de deudas o alquileres sociales, bloqueos con sus cuerpos para parar desahucios, o acciones de denuncia de personas parlamentarias que no estaban dispuestas a votar sus propuestas de ley. No han practicado la violencia contra las personas o los objetos, pero en algunos intentos para parar desahucios han existido cargas policiales. Hay quien ha querido presentar a la PAH como una organización

violenta, incluso se la ha identificado con el nazismo por la denuncia de aquellas personas parlamentarias que no estaban dispuestas a apoyar una posible ley que buscara cambiar una ley hipotecaría muy lesiva para quien está en dificultades para pagar, al perder el piso y quedarse con la deuda por pagar.

“Los movimientos sociales contribuyen decisivamente a tomar conciencia de violencias que no eran percibidas, aunque sí fueran sufridas o causadas”

Por lo contrario, en el debate político-institucional o mediático se ha hablado muy poco de la violencia que supone no garantizar el derecho a la vivienda o el expulsar de su vivienda a personas a las que no se les ofrecía una alternativa habitacional. Con el añadido de vivir en una sociedad en la que, tras la crisis económica-inmobiliaria, hay una gran cantidad de viviendas no ocupadas que han pasado a estar administradas con participación pública al rescatar con dinero público entidades financieras que eran sus propietarias[3].

El movimiento feminista y el movimiento por el derecho a la vivienda, más allá de logros y fracasos, son responsables de que hoy se hable de violencias de las que antes no se hablaba y de que se trabaje para revertirlas. Estos movimientos sociales, como otros que trabajan en otros ámbitos, construyen paz en todo tipo de sociedades al contribuir a la superación de diferentes violencias, incluso aquellas que son aceptadas, invisibilizadas o no reconocidas. Nos dejó recientemente bell hooks, quien escribió:

“Hoy en día se habla del problema de la violencia doméstica en tantos círculos, desde los medios de comunicación de masas hasta la educación formal, que normalmente se olvida que fue el movimiento feminista contemporáneo la fuerza que destapó y expuso de manera radical la realidad vigente de este problema. Al principio el enfoque feminista sobre la violencia doméstica solo hablaba de la violencia de los hombres contra las mujeres, pero a medida que la discusión se fue ampliando, se vio que la

violencia también estaba presente en las relaciones entre personas del mismo sexo (las mujeres en relaciones con otras mujeres pueden ser víctimas de abuso) y que las niñas y los niños eran también víctimas de la violencia patriarcal adulta."[4]

Movimientos sociales construyendo paz

Dedicarse a los movimientos sociales en muchos casos es sinónimo de ser llamado en momentos de conflictividad social, altercados o incluso episodios violentos. Hay una tendencia muy extendida a identificar la movilización social con la violencia. Ya se ha intentado explicar algunas de las motivaciones que llevan a ello. Va siendo tiempo ya de cambiar la mirada dominante sobre los movimientos sociales y pasos importantes se han dado, en parte gracias a su mayor apoyo social. El movimiento feminista y el dedicado al derecho a la vivienda han pasado de los márgenes al centro. Esto tiene múltiples implicaciones que también podemos ver en otros movimientos que hayan seguido un proceso parecido.

Al analizar el impacto de los movimientos sociales podemos estudiarlos en diferentes ámbitos. Si pensamos estos impactos en relación con los diferentes tipos de violencias existentes en nuestras sociedades podemos identificar su capacidad para denunciarlas, para frenarlas, para revertirlas, pero no debemos dejar de pensar en su capacidad para generar conciencia. Conciencia en diferentes sectores. Conciencia entre las mismas personas que protagonizan la movilización social que han debido tomar conciencia de esa violencia en algún momento previo. Conciencia en el conjunto de su sociedad. Conciencia en la política institucional, los partidos políticos, los medios de comunicación... Los movimientos sociales, incluso, contribuyen decisivamente a tomar conciencia de violencias que no eran percibidas, aunque sí fueran sufridas o causadas. Es decir, contribuyen a la toma de conciencia de la violencia que se sufre y que se infringe. Otra cosa será lo que es necesario hacer para pasar de la toma de conciencia a los cambios que garanticen la desaparición de esas violencias.

"¿Cuánto tardaremos en ser conscientes de que la movilización social construye paz

denunciando violencias que son invisibilizadas o de las que todavía no hay una gran consciencia social?”

Pensando también en la historia del movimiento por la paz convendría pensar y repensar la relación entre movimientos defensores de diferentes causas, las vinculaciones que tuvieron o no tuvieron, aquello que les une o separa, las dobles militancias, los movimientos de más de una causa, las violencias que se daban en movimientos que podían ser contrarios a la violencia y por la paz. No olvidemos, por ejemplo, el rechazo que generaba el movimiento ecologista por significativos sectores del movimiento antinuclear en los ochenta, o las violencias patriarcales que han existido y pueden existir en movimientos que se dicen liberadores de diferentes opresiones. En la obra de bell hooks hay aportaciones muy interesantes para hacerlo con el feminismo, pero convendría ampliarlo a otros movimientos. La violencia, como la paz, tiene muchas caras, y no siempre se ha sido consciente de ellas. Decía bell hooks: “La lucha feminista contra la violencia contra las mujeres es indispensable que se entienda como parte de un movimiento más amplio que busca acabar con la violencia” [5].

Hay violencias que se ven y otras que no se ven. Hay violencias que se ven y se consideran inaceptables y otras que se ven y se consideran aceptables o que incluso se llegan a calificar de necesarias. El catálogo de violencias “necesarias” es demasiado extenso y nos muestra a lo largo de la historia y el presente cómo han sido y son nuestras sociedades. Hay violencias que no se ven y hay quien se esfuerza en que las veamos. En todas las épocas hay quien se ha enfrentado a las violencias que existen en nuestras sociedades. En todas las épocas hay quien ha conseguido que algunas de estas violencias se vieran y se intentara reducirlas o eliminarlas. Ahí han estado muchas organizaciones, colectivos y personas, que se han movilizado para conseguirlo, aunque no estuviera bien visto, aunque las criminalizaran o persiguieran por ello. Si nuestras sociedades hoy tienen menos violencia, más paz, que las del pasado es por su dedicación. Conviene estudiarlo, analizarlo, conocerlo, divulgarlo y recordarlo.

[1] Para profundizar sobre las aportaciones del feminismo en la construcción de la paz es interesante consultar el monográfico de la revista *Por la Paz* del ICIP " Reorientando la seguridad desde el feminismo" (número 39, febrero 2021).

[2] Para atender movilizaciones más allá del caso español se puede consultar: Amanda Tattersall & Kurt Iveson. *People power strategies in contemporary housing movements*, International Journal of Housing Policy, 2021, y *La resistencia a los desahucios en Europa*, Rosa Luxemburg, 2016.

[3] Para profundizar sobre la PAH se acaban de publicar un par de obras de gran interés: França, João. *La PAH, manual de uso*, Rosa Luxemburg, 2021, y *La Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Una década de lucha por la vivienda digna 2009-2019,* Bellaterra Edicions, 2022.

[4] bell hooks, *El feminismo es para todo el mundo*, Traficantes de sueños, Madrid, 2017, p.87.

[5] bell hooks, *El feminismo es para todo el mundo*, Traficantes de sueños, Madrid, 2017, pp. 89-90.

Sobre el autor

Jordi Mir

Licenciado y doctor en Humanidades, es profesor asociado en la Facultad de Humanidades de la Universidad Pompeu Fabra y en la Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es miembro del Centro de Estudios sobre Movimientos Sociales y del Observatorio del Sistema Universitario.

Fotografía

Miembros del movimiento Stop Desahucios protestan para evitar el desalojo de una familia en Valencia, el 21 de julio de 2011. Por Heino Kalis.

ENTREVISTA

Entrevista con Mary Kaldor, experta en estudios de guerra, paz y seguridad

Sabina Puig y Eugènia Riera
Instituto Catalàn Internacional para la Paz

Mary Kaldor es catedrática de Gobernanza Global en la London Schoool of Economics, donde dirige el programa sobre Sociedad Civil y Seguridad Humana. Autora de numerosas publiacions, Kaldor es un referente en los estudios sobre guerra, paz y seguridad. Fue pionera en desarrollar el concepto de «nuevas guerras», un tipo de violencia persistente que va más allá de la confrontación armada entre dos bandos. En esta entrevista abordamos los retos que suponen para la construcción de paz estas «nuevas guerras» y las situaciones de extrema violencia fuera de conflictos armados clásicos, en países como México o Colombia.

En su opinión, a nivel internacional, ¿cuáles son las cuestiones que más preocupan con respecto a la paz y la seguridad? ¿Cuáles son los retos y las regiones que actualmente merecen especial atención?

Buena pregunta. Yo diría que estamos viendo tres tipos de guerras diferentes, aunque creo que se están fusionando. Una es lo que yo denomino *nueva guerra*, un tipo de violencia persistente. Tenemos tendencia a pensar que las guerras son contestaciones políticas profundamente arraigadas entre dos bandos que acaban con ganadores y perdedores. Sin embargo, en las nuevas guerras, vemos que los distintos grupos armados, o bandas criminales, están más interesados en aquello que pueden aprovechar durante la violencia que en pensar en ganar o perder. Yo diría que México y Venezuela son escenarios de estas nuevas guerras. Y Colombia, también: lo que empezó como una guerra civil clásica se ha convertido en una nueva guerra. En el caso de México, los beneficios de los grupos armados son principalmente económicos, pero en

otros lugares los actores también se aprovechan políticamente, porque el miedo que imponen es una vía para construir ideologías extremistas e ideologías étnicas o religiosas. En otras palabras, es un tipo de violencia que se reproduce a sí misma y es muy difícil acabar con ella. Este tipo de guerra es un problema muy grave, porque es muy peligrosa. Y lo estamos viendo en muchos territorios de América Latina, de Oriente Medio, de África y de Asia. Es más bien una circunstancia social que se está extendiendo.

¿Y los otros dos tipos?

Por una parte, seguimos asistiendo a los viejos conflictos geopolíticos entre las grandes potencias: EE.UU., Rusia y China. Yo diría que estas guerras son, de alguna manera, conflictos imaginarios; no quieren acabar en un enfrentamiento porque cualquier conflicto de este tipo sería letal para la humanidad. Pero sí que exigen una tensión constante —que yo creo que es muy peligrosa—, como vemos ahora en Ucrania.

Y, en tercer lugar, tenemos esta horrible campaña de drones que lleva a cabo Estados Unidos. Este país sigue haciendo la guerra contra el terrorismo, que ha tomado la forma de campaña de largo alcance y por todo el mundo. En su nombre se cometen asesinatos y se contribuye a un caos violento. Pienso que, en realidad, el problema es que los tres tipos de guerras, los tres fenómenos, se retroalimentan mutuamente.

Estas nuevas guerras, incluidos los episodios y actos extremadamente violentos en contextos no bélicos, siguen estando muy infrarrepresentadas en la agenda global por la paz y la seguridad. ¿Por qué cree que pasa?

Creo que pasa por lo que yo denomino *viejas interpretaciones* de lo que significa la guerra. Para muchas personas, la guerra es un fenómeno legítimo entre dos grupos políticos que no pueden resolver sus diferencias pacíficamente. Por otra parte, según el derecho internacional, hay formas de legitimar una guerra, por ejemplo, cuando se declara en legítima defensa. De manera que es como si tuviéramos una idea de lo que es la guerra, y todo lo que no se ajuste a esta idea queda excluido. En lugares como Siria o los Balcanes, lo que está pasando es muy parecido a lo que vemos en México o en Venezuela, pero se enmarca en términos políticos y por eso lo consideramos una guerra,

a diferencia de lo que pasa en México y Venezuela. Y esto es un problema bastante importante en relación a la construcción de la paz: si pensamos que la mayoría de los que generan la violencia son grupos criminales, las negociaciones —aunque a veces pueden ser necesarias— pueden ayudar a reforzar estos grupos. El caso es que la construcción de paz tradicional se centra en la mediación y la negociación, pero necesitamos aplicar otros enfoques. A veces hay que negociar incluso con las bandas criminales. Sin embargo, tenemos que reflexionar profundamente sobre qué implica esta negociación y como la vinculamos a otros tipos de enfoques para la construcción de paz.

“México, Venezuela y Colombia son escenarios de lo que yo denomino nuevas guerras. La violencia se reproduce a sí misma y es muy difícil acabar con ella”

¿Qué estrategias o prácticas de construcción de paz serían transformadoras para tratar con este tipo de violencia?

La clave siempre es instaurar la autoridad política legítima, es decir, municipalidades, regiones o estados en que la población confíe. Por lo tanto, la pregunta es: ¿de qué manera construimos la legitimidad política? Y aquí hay que incluir varios elementos. En primer lugar, creo que el papel de la sociedad civil es absolutamente importante. De nuevo, en buena parte de la literatura sobre la construcción de paz, la sociedad civil no se identifica como una fuerza política. Sin embargo, la ciudadanía que rechaza la violencia y repudia la criminalidad es un motor completamente central en la construcción de la legitimación política. En general se tiende a equiparar a la sociedad civil sólo en el sentido de ONG y en mi investigación nosotros hablamos de civismo, porque eso incluye una ciudadanía comprometida, un funcionariado, un profesorado, una justicia y un cuerpo de policía honestos, y también autoridades locales que gestionan servicios públicos. Cuando hablamos de sociedad civil nos referimos a todo este tipo de personas. En el caso de Siria, hay ejemplos muy interesantes sobre el papel

de la sociedad civil en las conversaciones formales. La Organización de las Naciones Unidas creó un Consejo Consultivo de Mujeres y una sala con representantes de la sociedad civil para reunir todas las partes pero eso no se ha trasladado en las conversaciones a nivel político. Este ejemplo ha sido muy importante para agrupar a la sociedad civil de diferentes partes de Siria y ha ayudado a aumentar la legitimidad de los activistas sobre el terreno.

En segundo lugar, tenemos la mediación, que no necesariamente tiene que tratar el futuro en términos políticos. La mediación tiene que ver con aspectos muy concretos, como la seguridad de un barrio o el levantamiento de un asedio, y tiene que actuar en todos los niveles y ser muy inclusiva. Por lo tanto, el enfoque clásico de la construcción de paz centrada en la mediación política de arriba abajo es inadecuado y a veces, incluso, contraproducente.

“El enfoque clásico de la construcción de paz centrada en la mediación política de arriba abajo es inadecuado y a veces, incluso, contraproducente”

En tercer lugar, el estado de derecho y los mecanismos jurídicos son absolutamente cruciales. A menudo, para las personas encargadas de la construcción de paz, la justicia queda relegada a un segundo plano. Con frecuencia piensan que hay que absolver a los diferentes actores violentos porque la única manera de llegar a unos acuerdos de paz es aceptar que estos actores violentos sepan que no serán encarcelados ni se los juzgará. Pero si no abordamos las violaciones de los derechos humanos que han cometido, si no tratamos su conducta delictiva, nunca podremos resolver el problema.

Finalmente, hay que hablar de las cuestiones económicas. Si analizamos las causas económicas de este tipo de conflictos, veremos que están muy relacionadas con las políticas económicas neoliberales. Los conflictos estallan en situaciones de paro y desigualdad extremas, y en culturas donde las personas se enriquecen cuando forman

parte de un gobierno. Por lo tanto, hace falta tratar todos estos aspectos para crear unas condiciones de vida legítimas y evitar, así, que las personas abracen la delincuencia.

Ha hablado sobre la importancia de la justicia. Los mecanismos de derecho internacional establecidos para mantener la seguridad y la paz no han evolucionado últimamente. ¿Cuáles son los retos que, en este sentido, hay que superar para hacer frente a este tipo de violencia?

Ahora disponemos de órganos competentes que promueven el derecho internacional, además de diferentes grupos que han reforzado esta materia de diferentes maneras. Si tomamos el ejemplo de los Estados Unidos, este país ha diluido enormemente el significado de *defensa propia* para justificar la guerra contra el terrorismo como una guerra legítima. Cuando sucedieron los atentados del 11 de septiembre, muchas personas —y yo misma— dijimos que se trataba de un crimen, no de una guerra. Y si lo definimos como un crimen, tenemos que abordar los hechos de manera inteligente y aplicar la vigilancia adecuada, en lugar de desplegar operaciones militares. Pero los estadounidenses escogieron tratar estos hechos como un ataque por parte de un Estado extranjero y adujeron que su intervención en Afganistán era en defensa propia. Posteriormente el conflicto se extendió a Irak y contra actores no estatales (Al-Qaeda, ISIS, Boko Haram). Y eso es lo que les ha permitido tratar como una guerra el que son asesinatos selectivos. De una manera parecida, Putin tensó el derecho internacional cuando hablaba del derecho de intervención para defender a los rusos en lugares como Abjasia o el Este de Ucrania. Se está debilitando enormemente el derecho internacional y no hay un consenso global con respecto a él. Al mismo tiempo, ha habido nuevos desarrollos, por ejemplo, en el área de los derechos humanos.

“No hay un consenso global con respecto al derecho internacional y este se está debilitando enormemente”

Los derechos humanos desafían la legalidad de la guerra por sí misma porque la guerra representa una violación de los derechos humanos, y es vital que reforcemos las leyes internacionales sobre los derechos humanos. También disponemos de las leyes de paz, y es que hemos celebrado literalmente centenares de acuerdos de paz y estos documentos constituyen derecho internacional. Y por descontado no hay que olvidar la responsabilidad que tenemos de proteger el desarrollo de la intervención humanitaria.

Con respecto al lenguaje, algunos académicos definen la violencia en México como un conflicto armado de ámbito no internacional. ¿Usted está de acuerdo con esta definición? ¿Cree que tenemos que profundizar en nuestra concepción de lo que quiere decir un conflicto armado?

Esta es una cuestión muy compleja. Si empezamos a definir la violencia armada como guerra, los criminales pueden argumentar que son soldados o actores legítimos, en lugar de criminales o actores legítimos. Por otra parte, como ventaja podemos decir que en el marco del derecho internacional humanitario, si se autoproclaman soldados, tendrían que respetar las normas en virtud de las cuales no pueden matar ni violar la población civil, incluidas las mujeres y los menores.

“La guerra tanto en Siria como en México es una condición social; hay que modificar los factores estructurales y un punto de partida tiene que ser la seguridad humana”

Muchos gobiernos tienen tendencia a utilizar mecanismos altamente militarizados para dar respuesta a las diferentes violencias criminales que ponen en riesgo los derechos humanos. ¿En qué circunstancias limitaría usted el uso de la fuerza militar?

Yo he defendido con mucha vehemencia que los ejércitos tienen que operar en el marco de la seguridad de la población. Aunque la fuerza militar puede ser necesaria para defender la población o para dar apoyo a un acuerdo de paz, su finalidad siempre tiene

que ser proteger a las personas en lugar de eliminar a los enemigos, porque su tarea principal es proteger a la ciudadanía. En este sentido, hay determinadas circunstancias en las cuales las fuerzas armadas pueden ser necesarias para proteger a la población, por ejemplo, en casos de genocidio o de violaciones masivas de los derechos humanos. Claro está que Ucrania necesita a un ejército para defenderse contra la invasión armada, pero defenderse es muy diferente de atacar. Por lo tanto, las fuerzas armadas siempre tienen que tener un papel de carácter defensivo y protector.

¿Hay bastante voluntad política para transformar los conflictos y erradicar la violencia crónica?

Tanto si es un tipo de violencia como la que vemos en Siria o como la que se vive en México, la guerra es lo que yo denomino una *condición social*. Se reproduce por sí misma y la cuestión radica en intentar modificar los factores estructurales. Tenemos diferentes posibilidades de hacerlo y un punto de partida es la seguridad humana, la cual tiene en cuenta la seguridad de las personas y las comunidades más que los estados y las fronteras. El objetivo fundamental siempre es reducir la violencia y no derrotar al enemigo. El reto es global —porque las redes internacionales (por ejemplo, la industria de armas y los beneficios del petróleo y el gas) dan apoyo a gobiernos— y también local. Por lo tanto, necesitamos hacer reformas en diferentes ámbitos, cosa que es muy difícil, y también hace falta que los actores externos multilaterales (la ONU, la UE) reconozcan la importancia que tiene abordar la violencia estructural.

[Esta entrevista se realizó en el mes de febrero, antes de la invasión rusa en Ucrania]