



CAMINAR HACIA LA PAZ.

Propuestas de construcción
de paz desde lo comunitario

CAMINAR HACIA LA • PAZ •

Propuestas de construcción de paz desde lo comunitario

Objetivo principal: hacer recomendaciones de política pública y sobre la metodología que se debería de llevar a cabo en México, utilizando nuevos indicadores para medir y comenzar la construcción de paz.

Autores

Zara Snapp

Jorge Herrera Valderrábano

David Ricardo Flores

Diego Jimenez

Diseño: Donají Marcial

Agradecemos a la Confederación Suiza y la Embajada de Suiza en México por su apoyo para la realización de este proyecto.

Contenido

01. Introducción Página 4

02. Concepciones de paz Página 7

Una visión heterodoxa de la paz

¿Ha existido alguna vez paz en México?

Más profundo que la “seguridad nacional” y la soberanía

03. Avances en la construcción de paz por el gobierno mexicano Página 17

04. Índices de paz Página 29

¿Por qué medir la paz en lo local?

05. Posibles Indicadores Cotidianos Página 35

06. Recomendaciones: Pasos a seguir Página 36

07. Conclusiones Página 39



Introducción

Cada gobierno utiliza diferentes maneras de medir los alcances de su estrategia de seguridad pública, salud, desarrollo, bienestar, acceso a la justicia establecido con indicadores que buscan demostrar resultados. Sin embargo, encontramos que cambiar la percepción de inseguridad no es lo mismo que cambiar condiciones estructurales. Se ha demostrado que matar o capturar “capos” o personas en altos mandos del crimen organizado no tiene un impacto en mejorar la seguridad de las comunidades y al contrario, suele aumentar luchas de poder y territorio, desatando conflictos armados y violencia¹.

La población mexicana anhela tener paz en el país. Después de más de 14 años de una estrategia fallida en materia de seguridad pública y décadas de violencias estructurales, se siente que hemos perdido nuestra ruta hacia la paz. No sabemos cómo llegar ahí, ni cuáles son los pasos a seguir. México quiere vivir sin miedo: así de sencillo y, al mismo tiempo, así de complejo de lograr.

¹ Pérez Ricart, C. (2019). *La Kingpin Strategy: ¿qué es y cómo llegó a México?*. Nexos. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1646>



Para abordar este reto, el Instituto RIA y ReverdeSer Colectivo, dos asociaciones civiles, llevamos a cabo cinco talleres en comunidades en distintas zonas del territorio mexicano² para explorar nociones de paz, la construcción de paz y los mecanismos para empezar a emprender un camino hacia ésta. Las personas participantes principalmente provienen de colectivos de familiares de personas desaparecidas, colectivas feministas, autoridades a nivel estatal y municipal, activistas cannábicas y personas de comunidades cultivadoras. Basado en el conocimiento adquirido, este documento propone: conceptos amplios de paz negativa, paz positiva y paz sostenible, una visión gráfica del significado de paz para las personas participantes de los talleres, cuestionamientos sobre si ha existido paz alguna vez en México, y explora los avances en la construcción de paz en el gobierno actual, proponiendo algunos indicadores cotidianos para medir la paz a nivel local y posibles pasos a seguir en la construcción de paz.

² Torreón, Coahuila; Tultitlán, Estado de México; Chilapa de Álvarez, Guerrero; San Cristóbal de las Casa, Chiapas; y Culiacán, Sinaloa.



Centramos la discusión, más que en conclusiones, en preguntas que buscamos explorar en este informe. ¿Qué es la paz para la población mexicana? ¿Queremos solo dejar atrás el miedo o hay algo más? ¿Cómo podemos construir un camino hacia la paz y quienes son los actores necesarios? Sin duda tendremos que incluir a todos los actores relevantes, incluyendo autoridades, colectivos, familiares de personas desaparecidas, movimientos sociales, personas que actualmente forman parte de actividades ilegales y muchos más. ¿Cómo generar un esfuerzo colectivo cuando nos sentimos tan separados? ¿Cómo medir nuestros pasos hacia la paz con indicadores locales complementarios a los nacionales?

02

Concepciones de paz

La paz suele ser un concepto abstracto y sobreutilizado, que se busca activamente en nuestras vidas cotidianas, y más en México y nuestra región latinoamericana. Definir qué significa paz no es fácil pero es posible ir pensando cómo queremos vivir y de ahí ir desmenuzando los pasos para alcanzar esa anhelada paz. El académico, autor y activista noruego Johan Galtung fue de los primeros en distinguir entre diferentes tipos de paz, principalmente *paz negativa*, que es la ausencia de violencia o la amenaza de violencia, y *paz positiva*, que son las actitudes, instituciones y estructuras que crean y sostienen sociedades en paz,³ así como la *paz sostenible* que es un proceso enfocado en la sostenibilidad, generando compromisos y transformaciones para prevenir los conflictos. La paz sostenible requiere también el liderazgo del país amenazado por el conflicto para emprender un proceso político integral.⁴ Los mismos factores que nos llevan a la paz también tienen otros resultados que buscamos como: una economía equitativa, la prevención de conflictos, mayor inclusión social, memoria y garantías de no repetición, justicia transicional, rendición de cuentas, transparencia, acceso a la verdad y niveles de resiliencia que nos permiten potenciar nuestras capacidades.

3 Vision of Humanity. (2017) *An Introduction to positive peace*. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/introduction-positive-peace/>

4 Gómez Camacho, J. (2017) *Paz Sostenible: Nuevo paradigma para la ONU*. Revista Mexicana para la Política Exterior. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n110/gomezcamacho.pdf>

La investigación para la paz ha pasado por varias etapas que nos permiten ver cómo transitar de una cultura de guerra a una cultura de paz. Desde 1930, de manera informal, y posteriormente en los años cincuenta se investigó paz dentro de su contexto de guerra y violencia, lo que ahora concebimos como “la paz negativa”. En la década de los sesenta, personas de la academia comenzaron a desarrollar investigaciones que incluían el aspecto social, resultando en conceptos como la paz positiva para explorar el significado y los caminos hacia la paz. Durante la última década del Siglo XX, surgen investigadores que profundizan aspectos sociales, políticos, económicos y culturales relacionados con la paz y comienzan a nombrar violencias estructurales vinculadas a la discriminación, exclusión y la pobreza. La libertad para explorar esto fue posible justo por el “colapso sistémico de la economía, de la ideología y de la guerra”⁵. Al reconocer que vivimos en una cultura de violencia, podemos caminar hacia una cultura de paz y dedicarnos a buscar educación para la paz en nuestras comunidades como herramienta de transformación.

Martin Luther King Jr. decía que la paz positiva no era solamente una ausencia de violencia sino también la presencia de justicia para todas y todos. Se han identificado ocho pilares de la paz positiva que pueden abonar a las palabras de King, y son los siguientes: un gobierno con un funcionamiento de alta calidad, una distribución equitativa de recursos, la libertad de conseguir y diseminar información, buenas relaciones con los países vecinos, altos niveles de capital humano, una aceptación de los derechos de terceros, bajos niveles de corrupción y un ambiente amigable al sector privado.⁶ Podemos decir contundentemente que México no tiene ni paz positiva, ni negativa. Analizando estos pilares, parece que México está muy lejos de conseguirla; sin embargo, hay iniciativas para promover una cultura de paz a través de la educación para la paz y así transformar nuestros hogares, escuelas, medios de comunicación, comunidades, municipalidades, ciudades y país como espacios de construcción de paz.

5 Avila-Zesatti, C. (2018). *Forjemos la paz como un patrimonio ciudadano*. Cultivemos Paz: Una reflexión colectiva desde la ciencia, el desarrollo sustentable y el periodismo. Roberto E. Mercadillo y Froylán Enciso (Editores).

6 Vision of Humanity. (2017) *An Introduction to positive peace*. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/introduction-positive-peace/>

Recientemente se ha nombrado y visibilizado un nuevo enfoque titulado paz sostenible, la cual es una propuesta de un grupo consultivo de expertos y adoptada en una resolución conjunta de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas⁷, y es un concepto que incluye a la paz como un objetivo, al tiempo que se entiende que es un proceso. Se enfoca en la sostenibilidad y se fundamenta en las relaciones entre la paz y nociones como la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, intentando explicar las distintas etapas y dimensiones de los conflictos, así como sus causas de fondo.

La paz sostenible comienza con la prevención de conflictos e impulsa, de manera orgánica, cambios, compromisos, transformaciones e implicaciones para evitar que un conflicto no se reproduzca, y prevenir su existencia. Esto requiere un compromiso de recursos y esfuerzos para implementar diagnósticos sobre la situación contextual, actuar a tiempo y prever las acciones. La sostenibilidad busca anticipar, y responder a los conflictos, para reducir el sufrimiento humano y económico⁸.

Una visión heterodoxa de la paz

Para responder a esta pregunta hay, primero, que definir lo que entendemos por *paz*. Si definimos *paz* exclusivamente como *la ausencia de conflicto* tenemos que describir también el contenido del concepto de conflicto, además de sus intensidades, profundidad y límites: no es lo mismo un pleito de vecinos que un enfrentamiento entre grupos del crimen organizado por el control territorial en un municipio. Tampoco es lo mismo un conflicto al interior de una familia que al interior de un partido político, y cuesta pensar que un mismo concepto describa situaciones de conflictividad que ocurren en contextos muy disímiles: los pueblos originarios entienden el conflicto de forma distinta a como lo hacemos las sociedades que atravesamos procesos de occidentalización y colonización.

Por otra parte, hay conflictos con soluciones institucionales y legales, y conflictos que derivan en salidas al margen del Estado y de sus leyes (lo no legal no siempre es ilícito, y lo legal no siempre es ético ni justo). No todos los conflictos pueden ser gestionados por el Estado -ni siquiera en

7 Resolución A/69/968-S/2015/490 de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU

8 Gómez Camacho, J. (2017). *Paz Sostenible: Nuevo paradigma para la ONU*. Revista Mexicana para la Política Exterior. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n110/gomezcamacho.pdf>

los regímenes totalitarios se ha logrado un control absoluto de la conflictividad propia de sociedades amplias, diversas y heterogéneas- y, de hecho, es deseable que la intervención del Estado sea ejecutada, exclusivamente, cuando se realiza de forma estratégica y proporcional para garantizar los derechos, las libertades y el bienestar de todas las personas.

De la misma forma en que la paz se asocia con ausencia del conflicto, la existencia del conflicto se relaciona con la vulneración de la seguridad general de una comunidad (una familia, un pueblo, una etnia, una nación o un Estado). Pensar la seguridad en abstracto también produce consecuencias no deseables, pues esta idea puede legitimar que el exterminio del conflicto -y de los agentes que producen el conflicto- es oportuna siempre y cuando se preserve “la seguridad” (uno de los ejemplos más terribles de este razonamiento es el exterminio étnico de grupos que se consideran amenazas),⁹ condición necesaria, desde la teoría política ortodoxa, para preservar la soberanía, y el Estado mismo.

Pensar que la extinción del conflicto es el fin último produce dos consecuencias inmediatas. La primera es negar que toda sociedad democrática, diversa y libre presenta cierto grado de conflictividad. La segunda, y tal vez más delicada, es dividir la sociedad entre ciudadanos que contribuyen con civismo “a la ausencia del conflicto” y sujetos peligrosos que “provocan el conflicto”, lo cual los convierte, automáticamente, en una amenaza para los primeros, y en un objetivo del Estado para ser *erradicados* de la sociedad, como si eso fuera a evitar que, en lo sucesivo, sigan apareciendo disputas y tensiones, como es natural en sociedades cada vez más complejas y repletas de problemáticas nuevas. El segundo ejemplo se ha visto materializarse en México a través de la creación del concepto del “crimen organizado” como el principal enemigo público¹⁰ en el discurso oficial durante los últimos tres sexenios. Esto ha disfrazado, desde luego, las violencias ejercidas por parte del Estado con motivaciones económicas y políticas.

Por todos estos motivos creemos que es deseable dejar de pensar la paz como ausencia de conflicto y como un estado social imaginario -inexistente

9 Feierstein, D. (2016). *El concepto de genocidio y la “destrucción parcial de los grupos nacionales” Algunas reflexiones sobre las consecuencias del derecho penal en la política internacional y en los procesos de memoria.* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LXI, núm. 228, pp. 247-266

10 Zavala, O. (2018). *Los cárteles no existen: narcotráfico y cultura en México.* Impreso

en la realidad- que es aséptico, pulcro, higiénico y absoluto. Definitivamente, pensamos que el concepto de paz tiene más relación con el de justicia que con el de seguridad -como eliminación de la amenaza- o el de ausencia de conflicto.

Aunque no existe una idea exclusiva de la justicia,¹¹ hay ciertos consensos que se han logrado. A lo largo del tiempo, de las geografías y de las sociedades que las habitan, en Occidente, y luego de revoluciones violentas y pacíficas, movimientos sociales y políticos, transformaciones por vías institucionales y cambios sociales autónomos no estatales ni estatocéntricos. Mediante el establecimiento de un consenso en torno a la existencia y garantía de los derechos humanos hemos llegado a un pacto social de que todas las personas somos iguales y merecemos un nivel de bienestar y de felicidad similar y libertades que nos proporcionen los medios para alcanzarlo.

Si seguimos la línea de razonamiento de la primera forma descrita de entender la paz, y eliminamos todas “las amenazas” o “sujetos que provocan el conflicto”, ¿tendríamos sociedades en donde el conflicto desapareció para siempre? ¿Serviría de algo ostentar sociedades estables y asépticas si esconden dolorosas desigualdades, explotación y precarización de ciertos grupos sociales, y exclusión de millones de personas? ¿Eliminar el conflicto produce, en automático, justicia? ¿La noción de eliminar el conflicto aniquilando a cierta parte de la población no genera el conflicto en su esencia misma?

Estas preguntas sirven para develar lo absurda que es la idea de paz como eliminación del conflicto y lo necesaria que es la idea de paz con y como justicia. Asimismo, contribuyen a entender la justicia como garantía de derechos, libertades y bienestar con el anhelo de construir sociedades igualitarias, con y a pesar de las diferencias, la diversidad y las desigualdades existentes, distanciándose de la idea de comprender la presencia de justicia como una forma de venganza.

Es importante señalar que esta garantía no siempre se ha dado desde el Estado. De hecho, el Estado mexicano falla al garantizar derechos, libertades y bienestar (esencialmente, justicia social), lo que provoca que comunidades se organicen de forma autónoma para asegurarse una vida

11 Esquivel, Gerardo. *La idea de la Justicia, de Amartya Sen*. (2010). Letras Libres. Disponible en <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/libros/la-idea-la-justicia-amartya-sen>

digna: desde los caracoles del Ejército Zapatista en Chiapas¹² hasta las colectivas feministas que cuidan la vida de las mujeres ante la omisión y las violencias desde el Estado¹³.

¿Ha existido alguna vez paz en México?

Si pensamos la paz como justicia social o colectiva, la respuesta es sencilla: no. Es cierto que la justicia absoluta puede ser imposible de alcanzar en México, pero eso no implica que el anhelo de un nivel mínimo garantizado de justicia para todas las personas no sea factible, deseable y que existan los medios, las posibilidades y los recursos para alcanzar esta situación.

Es complejo hablar de la existencia de justicia a lo largo de la historia de México cuando el territorio de lo que ahora entendemos cómo este país fue ocupado por invasores europeos (con complicidad de élites locales)¹⁴ con violencia durante la época del Virreinato, provocando el exterminio, la esclavitud y el despojo de la población que antes habitaba en este territorio, y de otros grupos sociales, como las personas negras que fueron traídas para sostener la economía colonial a costa de su libertad.

Tampoco existió justicia con la creación y el establecimiento paulatino de la república por las élites criollas¹⁵ y la formación progresiva de un sistema político, pues la gran mayoría de la población mexicana (las personas pobres, los pueblos originarios y las mujeres, por ejemplo) continuaron excluidos de la toma de decisiones, y alejadas de las oportunidades necesarias para alcanzar una vida digna y libre.

No hubo justicia, mucho menos durante la dictadura de Porfirio Díaz, en la que existió un exterminio abierto y deliberado de pueblos indígenas,¹⁶ además del

12 Lozano, B. (2020). *El Ejemplo de las Mujeres Zapatistas*. El País. https://elpais.com/elpais/2020/01/09/opinion/1578591117_290344.html

13 Mora, M. (2020). *Nosotras sin Estado*. Territorio. <https://territorio.mx/nosotras-sin-estado/>

14 Navarrete, F. (2001). *¿Quién conquistó México?*. Letras Libres. <https://www.letraslibres.com/mexico/quien-conquistó-mexico>

15 Murgueitio Manrique, Carlos Alberto. *El proceso de desamortización de las tierras indígenas durante las repúblicas liberales de México y Colombia, 1853-1876* (2015). Anuario de la Historia Regional y de Fronteras. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-20662015000100004

16 Salmerón Sanginés, P. (2013). *¿Genocidio en México?*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2013/10/08/opinion/019a2pol>

retorno a la esclavitud en nombre del progreso económico y la pacificación nacional¹⁷. Uno quisiera pensar que en la democracia florecen más las posibilidades de justicia que en los regímenes autoritarios y en las dictaduras.

Con el establecimiento del Estado nacional posrevolucionario, el pacto elitista de la constitución de 1917 y la invención del sistema político que conocemos tampoco llegó la justicia, pues la construcción de ese Estado estuvo ligado a procesos indeseables y violentos: el mestizaje forzado¹⁸ de los pueblos originarios, la eliminación de la disidencia política y la inexistencia de una democracia pluralista. A pesar de que el Estado posrevolucionario construyó instituciones que equilibraron asimetrías sociales históricas¹⁹ y acortó las desigualdades, a la fecha, seguimos siendo un país con niveles de desigualdad y pobreza inaceptables.

La transición a la democracia (1977-2000) y la liberalización de la política y la economía no ha provocado aún niveles de bienestar en la mayoría de la población que podamos asimilar con el concepto de justicia. De hecho, es en la historia en "democracia"²⁰ de México, y no bajo el régimen de partido único, que apareció uno de los fenómenos más complejos y de difícil abordaje de nuestra historia como país: la guerra contra el narcotráfico, iniciada por Felipe Calderón, y continuada por Enrique Peña Nieto.

Si bien es indispensable poner fin a la llamada *guerra contra el narco* es necesario:

- a. Un abordaje más complejo de este fenómeno que vaya más allá de las redes de macrocriminalidad²¹ y el relato oficial de la lucha contra

17 Turner, J. (1911). *México Bárbaro*. <https://www.uv.es/ivorra/Historia/MexicoBarbaro.pdf>

18 Medina Mora Pérez, N. (2020). *Vasconcelos y los secretos de la regeneración nacional*. Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=46284>

19 Trejo Nieto, A. (2020). *Entre los milagros, el reformismo y el inicio de la transformación pacífica: los claroscuros del crecimiento económico mexicano*. Nexos. <https://economia.nexos.com.mx/?p=2946>

20 Robledo, F., y Segoviano, J. (2018). *La transición democrática en México y el ascenso del crimen organizado*. Ciencia Universidad Autónoma de Nuevo León. <http://cienciauanl.uanl.mx/?p=8402>

21 Una red de macrocriminalidad se caracteriza por varios elementos: cometer distintos tipos de delitos (desapariciones, extorsiones, homicidios, trata de personas, narcotráfico, etc.), hacerlo en una región territorialmente amplia y estar conformada por tres estructuras: la criminal, la empresarial y la política. La inclusión de la estructura política dentro de las redes de macrocriminalidad cobra especial relevancia, ya que incluye una demanda explícita de impunidad para todas las personas que pertenecen a la red. Este punto suele ser pasado por alto con mucha facilidad. Los delitos cometidos por las redes de macrocriminalidad generalmente se mantienen en la impunidad, principalmente porque los políticos que operan a los órganos de investigación y justicia pertenecen a esas redes.

los grupos de crimen organizado como una amenaza a la seguridad nacional y como los únicos responsables de las violencias.

- b. Un análisis del fenómeno que entienda que “la guerra” es, en realidad, muchos conflictos arraigados en una sociedad desigual, profundamente precarizada y que está atravesada por muchas otras violencias que no son consecuencia de la guerra contra el narco, como el racismo-clasismo (colonialismo), las violencias machistas (patriarcado) y la acumulación de la riqueza en unas pocas manos (capitalismo). Es decir, reconocer las violencias estructurales.

Aunque es casi seguro que el fin de la guerra supondría una mejora progresiva en la calidad de vida y el bienestar de millones de personas en México, tenemos que cuidar no convertir este objetivo - deseable, por supuesto - en una panacea ni en una solución absoluta. Aún con el fin de la guerra contra el narco, quedaría pendiente que, como sociedad, erradiquemos las violencias estructurales que han intensificado en este conflicto hasta niveles insólitos, provocan otros conflictos que escapan al análisis desde la perspectiva macro de la seguridad nacional (por ejemplo, si bien los homicidios de hombres están ligados a los enfrentamientos entre grupos delictivos entre otros factores y son la gran mayoría de las personas asesinadas cada año²², los homicidios de mujeres dependen de muchísimos factores²³).

Más profundo que la “seguridad nacional” y la soberanía

El argumento para echar a andar la maquinaria de la guerra contra el narcotráfico fue - y sigue siendo - la recuperación de la soberanía perdida a manos del crimen organizado, que suponía una *grave amenaza a la seguridad nacional y la vulneración del Estado de Derecho*.

22 Castro, J. (2017). *Violencia contra hombres, un problema ‘normal’ para la sociedad*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/17/1152369>

23 Ver Organización Mundial de la Salud. *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98828/WHO_RHR_12.38_spa.pdf;jsessionid=4D1AF9181E6C9A2B0EE083F320F43C66?sequence=1 P. 5. o Hope, A. (2019). *¿Cómo matan a las mujeres?*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/como-matan-las-mujeres>

Si pensamos en grupos de crimen organizado como grupos integrados por sujetos que no son personas con derechos humanos y como agentes totalmente abstraídos de la realidad que aparecieron por azar y desgracia, entonces hace “sentido” quitarlos para volver a un estado de paz preexistente e imaginario. Sin embargo, quienes buscamos y exigimos un análisis más cuidadoso y desmitificado de las conflictividades en México, proponemos admitir algo tan complejo como real: que la industria ilegal de las sustancias psicoactivas está integrada y asimilada en la sociedad al grado de que es imposible reconocer entre crimen organizado y sociedad, entre narcotráfico y Estado. Esto es evidente en los municipios y las entidades en donde es imposible distinguir entre una célula de sicarios y las policías municipales, pero también en localidades que coexisten de forma pacífica con la industria ilegal de las drogas, y en donde estos grupos han venido a suplantar las funciones, las facultades y la autoridad tradicional del Estado.

Es urgente también abandonar la noción de la soberanía como un poder duro del Estado y su capacidad de controlar con efectividad el territorio y la población. Necesitamos pensar y exigir que se privilegie una soberanía blanda: la presencia del Estado como garante de libertades, bienestar y derechos, antes que de seguridad en abstracto. Tenemos que pensar que hay más soberanía cuando el Estado llega con clínicas de atención básica y escuelas a todos los municipios del país que cuando el territorio nacional se encuentra militarizado por completo.

Además, ¿cómo podemos hablar de soberanía cuando el propio Estado no es capaz de registrar, procesar, analizar e identificar, por ejemplo, algo tan elemental como las desapariciones forzadas de sus ciudadanos? ¿No sería un acto de soberanía más real construir un sistema de información eficiente para buscar a las personas que nos faltan, que enviar tropas a comunidades para alterar las relaciones de colaboración preexistentes entre diversos grupos involucrados en actividades ilegales y la sociedad?

Aunado a esto, por más desconcertante que sea, tenemos que reconocer que la no presencia del Estado no deriva siempre en violencia y la presencia del Estado no deriva siempre en paz (ni en justicia). Pensemos en una comunidad en donde el crimen organizado es sí, una industria ilegal, pero que ha mantenido estable el control del territorio por décadas y en donde hay un nivel de asimilación con la sociedad en donde ya no provoca extrañeza su presencia. Incluso, personas de la tercera edad son empleadas para atender *narcotienditas* y el propio grupo de crimen organizado educa a

las infancias para evitar el consumo de ciertas sustancias. Hay familias que desde hace tres generaciones se dedican a sembrar cannabis o amapola, y la comunidad y el narcotráfico acordaron normas mínimas de convivencia que funcionan con cierta eficacia.

¿Valdría la pena la intervención del ejército o de la Guardia Nacional exclusivamente para que el Estado se haga presente? ¿Aunque eso desemboque en enfrentamientos violentos con los ejércitos privados de los cárteles, o en la multiplicación de los grupos criminales²⁴ después de la eliminación de los líderes que gestionaban el conflicto al interior de las organizaciones ilegales o delictivas?

No lo sabemos; y parece que la Administración Pública actual tampoco. El despliegue de la Guardia Nacional se realizó sin un análisis profundo²⁵ de las conflictividades y contextos locales y regionales. Se está dictando una política e instrumentos legislativos que pretenden comenzar un proceso de desmilitarización al imponer una fecha de vigencia de la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública para el 26 de marzo de 2024²⁶. Aunque existe el riesgo de caer en las mismas políticas invasivas y violatorias de derechos humanos, si no se implementan los mecanismos necesarios para asegurar la proporcionalidad del uso de la fuerza y el empleo de este cuerpo de seguridad como algo transitorio, y no algo permanente, no tendrá el impacto positivo esperado.

24 Roa, J. (2020). *La geografía de la violencia: presencia de grupos criminales en México*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/la-geografia-de-la-violencia-presencia-de-grupos-criminales-en-mexico/>

25 México Unido Contra la Delincuencia. (2020). *Guardia Nacional: las incógnitas del Primer Informe de Gobierno*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/seguridad-justicia-y-paz/guardia-nacional-las-incognitas-del-primero-informe-de-gobierno-parte-2/>

26 Gobierno de México. (2019). Ley de la Guardia Nacional. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGN_270519.pdf

03

Avances en la construcción de paz por el gobierno mexicano

Desde el inicio de la llamada “guerra contra las drogas” el Gobierno de México ha cambiado repentinamente su posición y discurso frente a temas relacionados con la trascendencia de las violencias, tales como: cese al fuego, regulación de drogas ilegales, amnistías, sustitución de cultivos, cese a la tortura, reparación del daño, comisiones de verdad y justicia transicional. De esta forma, el gobierno presidido por Andrés Manuel López Obrador fue el pionero en poner sobre la mesa problemáticas como las mencionadas, o al menos lo hizo en su campaña. Las acciones emprendidas por su administración han resultado limitadas o sin posibilidades de implementación en referencia a procesos de justicia transicional.

La edificación de una ruta para la construcción de paz en México sigue siendo insuficiente, aunque desde la sociedad siguen naciendo distintos esfuerzos e iniciativas. El gobierno actual ha sido partícipe de esfuerzos como los *Foros Escucha para la Pacificación y Reconciliación* durante la transición de su gobierno, los cuales fueron plagados de mala organización, revictimización y discursos sin seguimiento. Así pues, también se habló de conformar un Consejo de Construcción de la Paz “que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores

de México y del extranjero que trabajen por la paz”²⁷; Sin embargo, hasta la fecha (julio 2020) seguimos esperando su conformación ya que no se ha vuelto a mencionar desde la presentación de la Estrategia Nacional de Paz y Seguridad Pública 2018-2024.

A pesar de la línea tan difusa que se ha trazado por el gobierno en pos de la pacificación, han existido avances que, si bien no son suficientes, podrían ser los cimientos de una ruta de construcción de paz. Algunos de ellos son los siguientes:

Abandono de la narrativa hegemónica del conflicto cuando Andrés Manuel López Obrador declaró que “la guerra contra el narcotráfico drogas” se había acabado en enero 2019, diciendo: “No hay guerra, oficialmente ya no hay guerra. Nosotros queremos la paz, vamos a conseguir la paz”²⁸. Esto es relevante en el nivel de conceptualización del conflicto en México. Con ese cambio, el presidente señaló que iba haber un cambio en la estrategia, notando que “no se han detenido a capos, porque no es esa nuestra función principal...la función principal del gobierno es garantizar la seguridad pública, ya no es la estrategia de los operativos para detener a capos”. La hegemonía discursiva que se había generado con la llamada “guerra contra las drogas” hizo que los avances en materia de seguridad se midieran en calidad de personas detenidas y drogas incautadas, reforzando estigmas antidrogas que hasta la fecha siguen causando daño. Sin embargo, parece que el cambio fue únicamente a nivel discursivo, ya que la agenda punitivista tuvo un gran salto con la ampliación del catálogo de delitos graves²⁹ en el artículo 19 constitucional, aunque ha habido una disminución en la cantidad de incautaciones durante el gobierno actual³⁰. Además habido un discurso de criminalización y marginación hacia personas usuarias de sustancias psicoactivas en reiteradas ocasiones.

27 Gobierno de México, Estrategia Nacional de Seguridad Pública. http://comisiones.senado.gob.mx/seguridad_publica/docs/SP/ESPR.pdf

28 Conferencia de Prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador 30 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-30-de-enero-de-2019>

29 Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, es decir, la privación de libertad del acusado sin juicio alguno.

30 Arista, L. (2020). Las detenciones y los decomisos al narcotráfico caen durante abril. Revista Expansión. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/20/las-detenciones-y-los-decomisos-al-narcotrafico-caen-durante-abril>

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019 retomó la necesidad de “reformular el combate a las drogas”, reconociendo que la prohibición ya era insostenible “no solo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública”.³¹ Estas declaraciones contundentes fueron la primera vez que el Estado se postulaba de esa manera y dió señales de la posibilidad de una nueva estrategia. En otra sección del PND, bajo el título, *Ética, libertad, confianza*, el gobierno resaltó que el paradigma que construían en este sexenio se basaba en la convicción de que es más “constructiva la libertad que la prohibición”³². Además, en declaraciones anteriores por parte del Embajador ante las Naciones Unidas en Nueva York, Juan Ramón de la Fuente, hubo un reconocimiento de que distintas sustancias psicoactivas requieren un trato distinto³³, algo que las organizaciones de la sociedad civil han sostenido por décadas. Por haber plasmado esta perspectiva en el PND, la sociedad puede y debe exigir una rendición de cuentas en los alcances de estos objetivos y en el cambio de paradigma que proponen.

La Estrategia Nacional de Paz y Seguridad Pública 2018-2022 presentado el 1 de diciembre de 2018 y publicado el 16 de mayo de 2019 también facilitó información sobre la ruta que el gobierno quería tomar, incluyendo en sus objetivos 5 y 6 *Reformular el combate a las drogas y Empezar la construcción de la paz*. Articulan que:

...la potestad del Estado para determinar qué sustancias pueden ser consumidas por los ciudadanos y cuáles no carecen de justificación moral y atenta contra los derechos de las personas al libre desarrollo de la personalidad y a su autodeterminación sin injerencia de las autoridades. Por otra parte, las prohibiciones actuales son tan discrecionales y arbitrarias que se aplican a la cocaína, la marihuana, la heroína, las metanfetaminas y el ácido lisérgico, pero no afectan la producción y la comercialización de alcohol, tabaco, bebidas con contenido de taurina y cafeína y el consumo, regulado o no, de ciertos antidepresivos y somníferos.³⁴

31 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación, 7 de julio 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

32 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación, 7 de julio 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

33 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Palabras del Embajador Juan Ramón de la Fuente ante plenaria del segmento de alto nivel del 62 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes*. Marzo 2019. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/2019_MINISTERIAL_SEGMENT/15March./Mexico.pdf

34 Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024. Diario Oficial de la Federación 16 de mayo 2019. <https://>

Señalando los errores del pasado, el gobierno se comprometió a cambiar de estrategia y buscar un nuevo camino con la relación entre la ciudadanía mexicana y el Estado. En el objetivo 6 sobre construcción de paz, el gobierno dijo que promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad, como parte sustancial de su estrategia de seguridad. Además, nombró los pilares de la justicia transicional como fundamentales en construir la paz: “la plena colaboración con la justicia, la manifestación inequívoca de arrepentimiento, la garantía de no repetición de los crímenes cometidos y la reparación del daño”.³⁵ Estos cambios discursivos, plasmados en las propuestas de políticas públicas dieron esperanza para toda la sociedad. Curiosamente, el nombre de la Estrategia cambió entre enero cuando se presentó y mayo cuando se publicó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública³⁶, quitando la mención de Paz de su nombre. Aún falta la implementación de varios de los mecanismos mencionados tanto en el PND y en la Estrategia de Seguridad Pública como es la justicia transicional y el Consejo para la Construcción de Paz.

La Ley de Amnistía aprobada el 20 de abril del 2020 por el Senado de la República y publicado el 22 de abril, declara una amnistía “en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales del orden federal, siempre que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas o sentenciadas”³⁷. La nueva ley beneficia únicamente a aquellas personas privadas de su libertad por delitos del fuero federal, sin incluir el catálogo de delitos graves contenido en el artículo 19 de la Constitución Política. Los delitos considerados para la amnistía son:

- **Aborto.**
- **Delitos contra la salud (delitos de drogas).**
- **Sedición.**

www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

35 Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024. Diario Oficial de la Federación 16 de mayo 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

36 Gobierno de México. Estrategia Nacional de Paz y Seguridad Pública 2018-2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024?idiom=es>

37 Gobierno de México. Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592105&fecha=22/04/2020

- Robo simple.
- Delitos cometidos por personas indígenas que no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del Estado.

Así pues, los beneficiados por dicha ley son muy pocos, ya que solo el 7% de la población penitenciaria a nivel federal cumple con los requisitos para poder solicitar el proceso de amnistía³⁸. Además, la ley no prevé medidas para asegurar la reinserción de las personas que retornen de los centros penitenciarios y por el artículo 19, quedan fuera todos los delitos contra la salud, generando una incertidumbre legal. Las realidades a las que pertenecen muchas de estas personas no son favorables para el desarrollo de su vida social y económica, y mucho menos sin una política de reintegración que facilite un trabajo digno y un plan de vida a largo plazo.

Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (CoVAJ-Ayotzinapa) fue creada como un mecanismo de coordinación política creado por Decreto del Presidente de la República, el 4 de diciembre de 2018, para asegurar que todas las dependencias y entidades implementen los mecanismos necesarios y apliquen los recursos materiales, jurídicos y humanos que se requieran, con el objetivo de conocer la verdad sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.³⁹ La Comisión está integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público y una comisión de madres y padres de los estudiantes desaparecidos, incluyendo también una comisión de representantes de las organizaciones civiles que les acompañan. Aunque el gobierno reconoce que no es una Comisión de la Verdad en el sentido estricto por no tener como objetivo esclarecer hechos históricos y producir un informe, con una visión más amplia, si es un mecanismo extraordinario para garantizar la verdad. La conformación de la Comisión fue un compromiso de campaña del gobierno que se ha cumplido, pero hace falta mayor acercamiento y apoyo a grupos de familiares de personas desaparecidas y otras personas víctimas de la violencia.

38 Ángel, A. (2020). *Ley de Amnistía solo sacará de la cárcel a 7% de presos y las liberaciones tardarían meses*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/04/ley-de-amnistia-impacto-presos-liberaciones/>

39 Gobierno de México. *Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa* http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/en/Comision_para_la_Verdad/Informes_y_otros_documentos

Los avances en la regulación de cannabis han sido relevantes, considerando que después de cinco fallos consecutivos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en octubre 2018 se logró la jurisprudencia en materia de prohibición de cannabis. Con la quinta decisión, la Corte envió al Senado de la República y la Cámara de Diputados una notificación a cumplirse en no más de 90 días (en sesión) para legislar sobre la materia para evitar una declaración de inconstitucionalidad. Aunque la fecha límite ha sido rebasada en dos ocasiones (con dos prórrogas técnicas e inapelables concedidas por la Corte), las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda del Senado aprobaron un dictamen en lo general el 4 de marzo de 2020⁴⁰. El Senado de la República ahora tiene hasta el 15 de diciembre de 2020 para modificar la Ley General de Salud y de esa forma cumplir con las obligaciones de la Corte. Aunque hay mejoras necesarias al dictamen en materia de derechos de las personas usuarias,⁴¹ contiene ciertos requisitos en el mercado regulado que privilegian la justicia social, como contemplar el destinar un 40% de las licencias de cultivo asignadas para comunidades afectadas por la prohibición, limitantes a la integración vertical a empresas y mantiene las tres vías de acceso del autocultivo, asociaciones cannábicas y un mercado regulado.

Asimismo, la designación del doctor Gady Zabicky Sirot como comisionado de la Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) representa un avance importante, ya que el Dr. Zabicky ha dirigido la CONADIC desde un paradigma que busca romper con los enfoques ortodoxos del consumo de drogas y dependencias, colocando al centro temas como la reducción de riesgos y daños en la discusión. Suele jugar un papel importante siendo un contrapeso a otras autoridades que perpetúan acciones y discursos prohibicionistas y punitivas.

Aunque identificamos estos avances en ciertos rubros, sigue faltando una política de Estado que ponga en el centro la justicia transicional y la paz positiva y sostenible. Durante nuestro trabajo con cinco comunidades alrededor del país, notamos el trabajo que se hace desde los grupos y colectivos como constructores de paz en su vida cotidiana. En los testimonios surgió el compromiso de buscar la no repetición, la justicia, la reparación y la memoria. Se están

40 Senado de la República. (2020). *Comisiones aprueban en lo general dictamen sobre regulación de cannabis*. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47802-comisiones-aprueban-en-lo-general-dictamen-sobre-regulacion-del-cannabis.html>

41 Ver los comunicados de la coalición #RegulaciónPorLaPaz: <http://regulacionporlapaz.com/archivos/265>

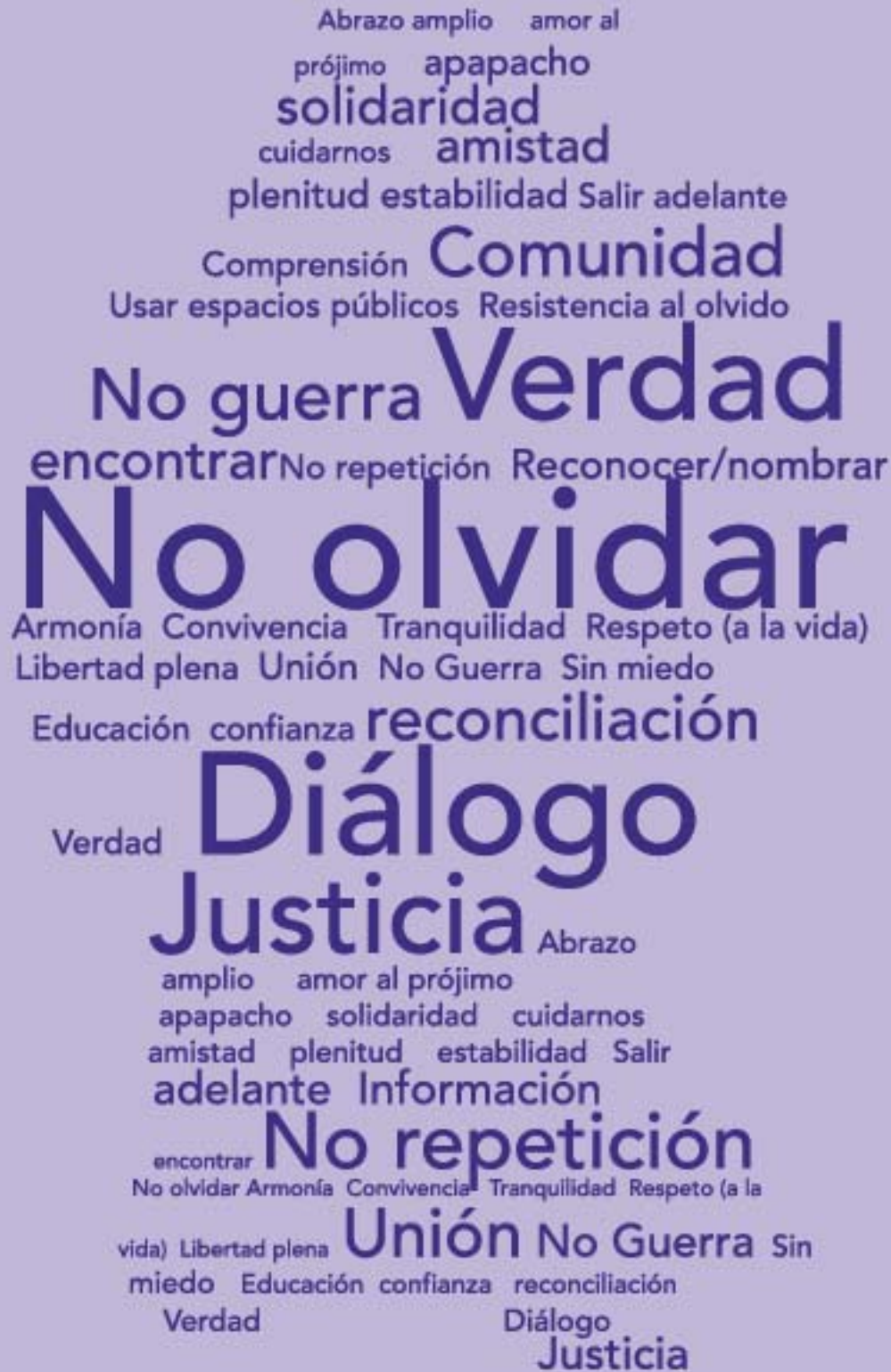
tomando pasos hacia la paz pero se hace más evidente desde lo comunitario que desde las autoridades en el gobierno federal. Volteamos a ver sus acciones y seguimos su ruta de construcción de paz, aplicando mecanismos de medición como los indicadores que proponemos en seguida.



¿Y qué significa paz?: algunas reflexiones comunitarias

El proyecto “Pasos para la Construcción de Paz y Justicia en México” pretende aumentar el conocimiento sobre conceptos relevantes alrededor de la paz y la justicia, para así emitir recomendaciones puntuales sobre lo que se necesita en términos de política pública para México. El objetivo principal es explorar las nociones de paz y justicia para comunidades en determinadas zonas. Para ello, realizamos visitas a cinco estados estratégicos durante 2019, recopilando estas nociones de grupos diversos, incluyendo víctimas y familiares de víctimas de la violencia en México. Respecto a la pregunta ¿qué es la paz?, salieron los siguientes resultados por estado:

Fig. 1



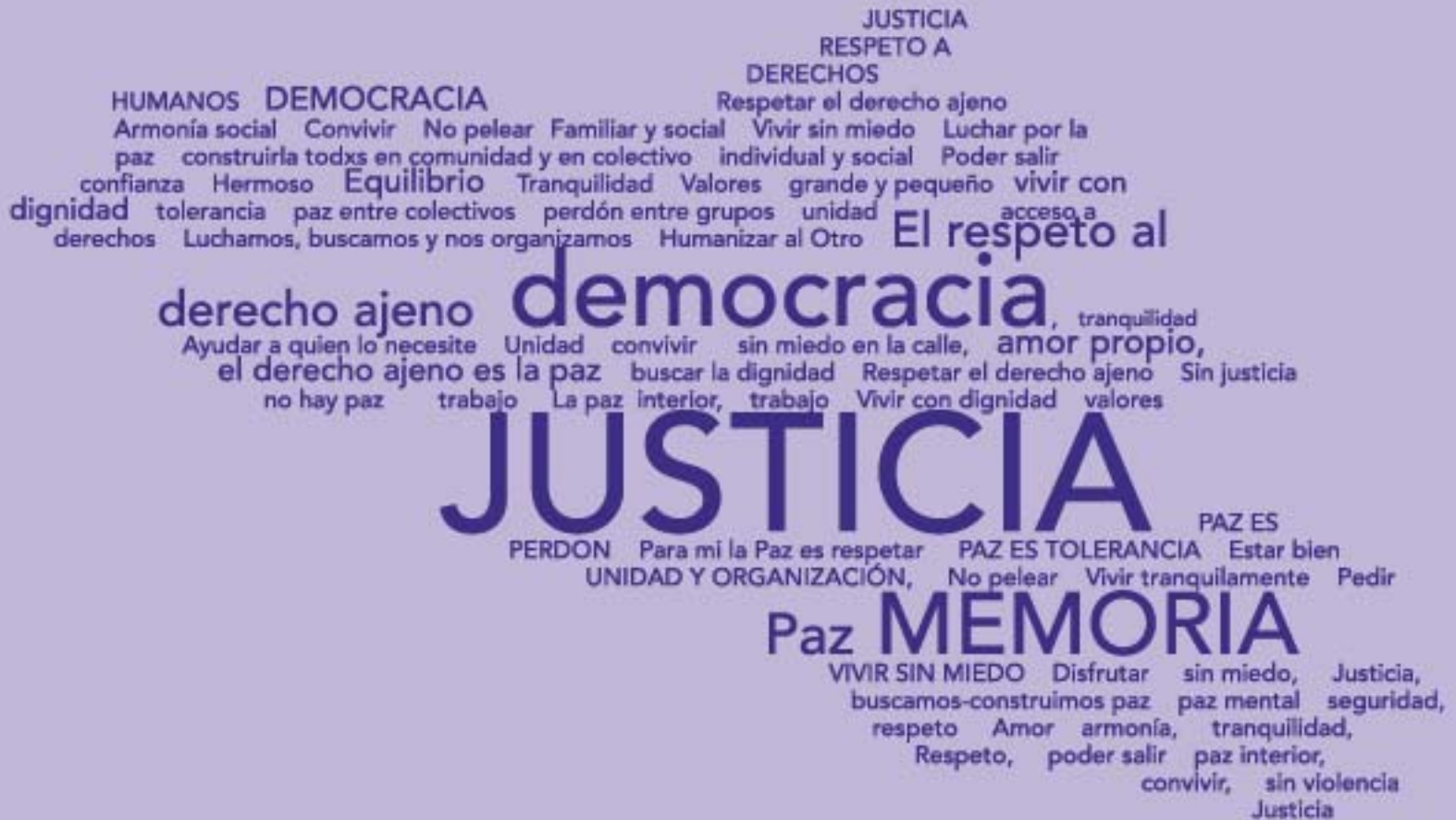
Torreón, Coahuila

Fig. 2



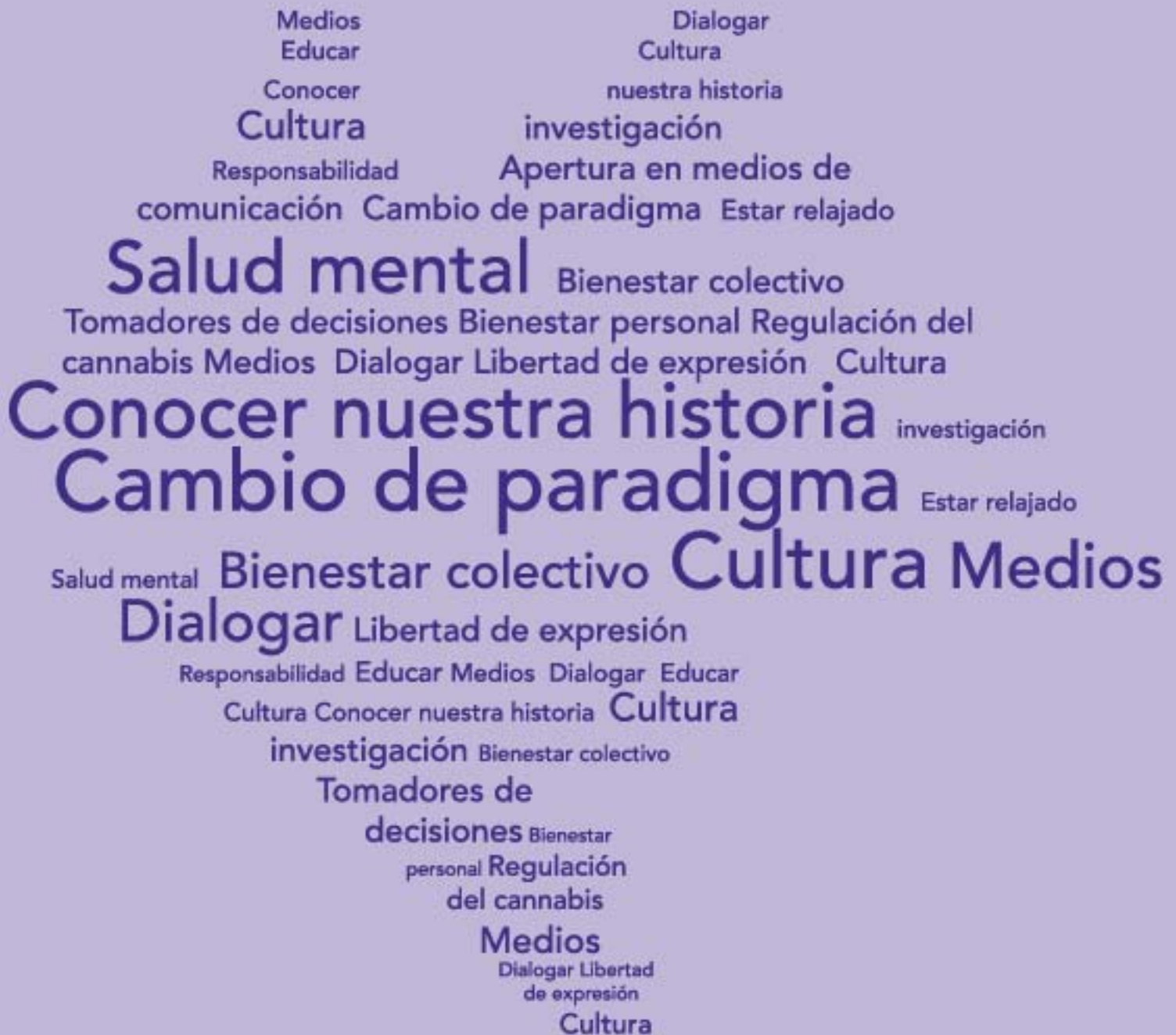
Tultitlán,
Estado de México

Fig. 3



Chilapa de Álvarez, Guerrero

Fig. 4



San Cristóbal de las Casas, Chiapas

04

Índices de Paz

La medición de paz formulada desde *lo institucional* hacia *lo comunitario*, suele centrar la atención en cuestiones relacionadas con eventos de violencia directa, como tasas de homicidios, crímenes sexuales, crímenes violentos, entre otros. Sin embargo, la ausencia de paz se hace evidente de maneras muy diversas a lo largo del territorio nacional, ya que los conflictos violentos que envuelven a las comunidades son dinámicos y sumamente diversos. Por ejemplo: es muy distinta la experiencia de localidades rurales en la sierra de Michoacán contrastada con la experiencia de comunidades urbanas en el Estado de México. Las violencias se ejercen constantemente de múltiples maneras y en distintos niveles, por ende, no existe una experiencia nacional unificada desde donde se pueda conceptualizar una experiencia de no-paz.

Existen varios índices de paz como el Índice de Paz Global que tiene un alcance sustancial, midiendo 163 países y territorios en el mundo según su nivel de paz. Usando 23 indicadores cualitativos y cuantitativos, mide a través de tres dominios: el nivel de seguridad en la sociedad; conflicto doméstico o internacional y el grado de militarización. A nivel global, en 2020, la paz disminuyó un 0.34 por ciento y aunque varios conflictos y crisis empezaron a reducir en intensidad, la llegada de la pandemia COVID-19 probablemente tendrá un impacto negativo en la paz. Desde 2008, Islandia ha sido el país más pacífico mientras Afganistán es el menos pacífico por el segundo año seguido.

Regionalmente, Sudamérica y Centroamérica registraron un deterioro mayor en la paz, culpa de altos niveles de militarización y seguridad. En 2020 según el Índice Global de Paz que también hace un informe específico sobre México, el país bajó tres lugares en el ranking a 137 (de 163 países) con una disminución de 4.3 por ciento⁴². En comparación con otros países de Centroamérica y el Caribe (aunque México realmente no forma parte ni del Caribe y tampoco Centroamérica), México está en el último lugar, abajo de El Salvador, Honduras y Nicaragua⁴³. El aumento en personas que han padecido del desplazamiento por la violencia también ha afectado el ranking de nuestro país.



Índice de Paz México 2020. <https://www.indicedepazmexico.org/estados-ms-y-menos-pacificos>

42 IEP. (2020). Índice de Paz México. Institute for Economics and Peace <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/5eb16bec8506ae2eba951b1d/1588686074573/ESP+MPI+2020+%28web%292.pdf>

43 IEP. (2020). Índice de Paz Global 2020: Measuring Peace in a Complex World. Institute for Economics and Peace. P. 14. http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI_2020_web.pdf

Los datos demuestran cómo se han ido deteriorando las condiciones de paz en México. La tasa de homicidios aumentó en un 28.7 por ciento entre 2018 y 2019, subiendo de 19.3 homicidios por cada 100,000 habitantes a 28.8 por cada 100,000 personas. A nivel nacional, usando los indicadores del Índice de Paz México (IPM), 23 de los 32 estados tuvieron disminuciones en sus niveles de paz, y sólo nueve estados mejoraron respecto al año anterior. El Índice también señala que hay una subinversión en el acceso a la justicia, con insuficientes gastos en el sistema de justicia penal y en promedio sólo 3.6 jueces por cada 100,000 habitantes, esto siendo cuatro veces menos que el promedio mundial.⁴⁴ Según el Índice Global, el impacto negativo a nivel económico de la violencia en 2019 en México fue de 4.57 trillones de pesos (US\$238 billones), que es igual a 21.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).⁴⁵

La organización también implementa un Índice de Paz Positiva (IPP) y ahí México demuestra mayor resiliencia y esperanza, estando en el lugar 67 de 163 países (con el 1 siendo el mejor en paz positiva y el 163 siendo el peor).⁴⁶ Según el informe, 28 de los 32 estados registraron avances en Paz Positiva entre 2014 a 2018 y desde entonces ha habido una baja marginal en los últimos dos años. Curiosamente, algunos de los estados con niveles elevados de paz positiva también tienen altos índices de violencia. El informe explica que esto se debe, hasta cierto punto, a la presencia de la delincuencia organizada, que puede “distorsionar” la relación directa entre los niveles de violencia y la paz positiva.⁴⁷ También se puede inferir que la paz positiva podría existir aunque haya conflictos dependiendo de a quién y cómo afectan a la población y la presencia del Estado como un actor positivo o un actor vinculado a la violencia, así como las formas de responder frente a los conflictos.

44 IEP. (2020). Índice de Paz México. Institute for Economics and Peace. P. 2 <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/5eb16bec8506ae2eba951b1d/1588686074573/ESP+MPI+2020+%28web%292.pdf>

45 IEP. (2020). Índice de Paz Global 2020: Measuring Peace in a Complex World. Institute for Economics and Peace. P. 15. http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPL_2020_web.pdf

46 IEP. (2020). Índice de Paz México. Institute for Economics and Peace. P. 64 <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/5eb16bec8506ae2eba951b1d/1588686074573/ESP+MPI+2020+%28web%292.pdf>

47 IEP. (2020). Índice de Paz México. Institute for Economics and Peace. P. 64 <https://static1.squarespace.com/static/5eaa390ddf0dcb548e9dd5da/t/5eb16bec8506ae2eba951b1d/1588686074573/ESP+MPI+2020+%28web%292.pdf>

Hay dos caminos para mejorar la paz positiva: enfocarse en un solo pilar (de los ocho pilares mencionados en la introducción) y buscar que ese pilar tenga un efecto de impacto en los otros pilares o enfocarse en todos los pilares para una política integral. Los dos mecanismos funcionan en diferentes contextos y vale la pena explorar cuál sería la ruta más adecuada para México. El pilar con el peor desempeño en México es el de *niveles de corrupción* y según el informe, avanzar en este pilar podría tener un efecto colateral de manera positiva en otros pilares y de esa forma mejorar la paz positiva en México.

TABLA 4.1

ÍNDICE DE PAZ POSITIVA: CLASIFICACIONES DE AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE, 2018

México alcanzó un alto nivel de Paz Positiva en 2018 y ocupó el quinto lugar en América Central y el Caribe.

PAÍS	CLASIFICACIÓN REGIONAL	CLASIFICACIÓN MUNDIAL	CALIFICACIÓN	CATEGORÍA DE PAZ POSITIVA
Costa Rica	12-Jan	37/163	2.18	Muy alta
Jamaica	12-Feb	46/163	2.56	Alta
Panamá	12-Mar	49/163	2.61	Alta
Trinidad y Tobago	12-Apr	57/163	2.74	Alta
México	12-May	67/163	3	Alta
Cuba	12-Jun	72/163	3.04	Alta
República Dominicana	12-Jul	78/163	3.08	Alta
El Salvador	12-Aug	90/163	3.23	Alta
Nicaragua	12-Sep	93/163	3.27	Medio
Honduras	12-Oct	103/163	3.39	Medio
Guatemala	12-Nov	110/163	3.49	Medio
Haiti	12-Dec	146/163	4	Baja

Fuente: IEP

Otro índice que mide algunos indicadores de paz es el Índice de Estados Frágiles (FSI por sus siglas en inglés). El índice divide su medición en cuatro indicadores y tres sub-indicadores: cohesión (aparato de seguridad, élites fraccionadas o fragmentación de instituciones, quejas grupales que pueden ser injusticias históricas); económico (disminución económico, desigual desarrollo económico, vuelo humano y fuga de cerebros); político (legitimidad del estado, servicios públicos, y derechos humanos y estado de derecho); y social (presiones demográficas, refugiados y personas desplazadas internamente e intervenciones externas).⁴⁸

48 FFP. Fragile States Index Indicators. The Fund for Peace. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/indicators/>

Según el FSI, México tiene una puntuación de 67.2 (con 1 siendo el mejor y 120 siendo el peor), es el 98 Estado más frágil de 178 Estados, y en los últimos cinco años ha bajado 4.7 puntos y en los últimos diez, 8.9 puntos.⁴⁹ Profundizando en los indicadores, uno ve tendencias más complejas como un aumento negativo en indicadores como del aparato de seguridad (de 6.0 en 2006 a 8.8 en 2020) y de derechos humanos (de 5.1 en 2006 a 6.0 en 2020), demostrando un alza en la militarización y el papel de las fuerzas de seguridad que podría tener el resultado de mayores violaciones a derechos humanos durante los últimos 15 años.

Otros indicadores demuestran una mejora para México incluyendo las categorías de economía, desigualdad económica, y el vuelo humano (que tiene que ver con las personas que salen del país para buscar mejores oportunidades, quitando ese recurso humano del país). Algunos indicadores se han mantenido más o menos estables desde 2006, como el de Servicios Públicos (vacilando entre 5.7 y 6.8), el de Legitimidad del Estado (vacilando entre 5.6 y 6.8) y Desplazamiento Interno (vacilando entre 4.0 y 5.1).⁵⁰ A grandes rasgos, según el FSI, México va empeorando en los indicadores de cohesión, mejorando en indicadores políticos y económicos y tiene resultados mixtos en los indicadores sociales.

¿Por qué medir la paz en lo local?

¿Qué nos dicen los índices? Que estamos en una situación compleja pero sin los matices necesarios para entender la vida cotidiana desde las comunidades. Estos ejercicios representan una visión macro de las problemáticas, la macrocriminalidad, la falta de justicia a nivel sistémico, las brechas de desigualdad y más. Es útil tener los índices porque nos permiten ir midiendo con el tiempo los avances o retrocesos en ciertos rubros, aunque al mismo tiempo, no nos dicen mucho sobre la realidad social en México ni nos cuentan las historias detrás de los números. No nos cuentan de la vida diaria y las preocupaciones; ni tampoco nos ayuda sustancialmente a pensar en cómo trazar una ruta hacia una sociedad más pacífica. Nos siguen guiando desde una cultura de violencia, en vez de hacerlo desde una cultura para la paz.

49 FFP. Fragile States Index Indicators: Mexico. The Fund for Peace. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/indicators/>

50 FFP. Country Dashboard. The Fund for Peace. Disponible en: <https://fragilestatesindex.org/indicators/>

Para poder dibujar una mejor imagen de los conflictos violentos y no violentos que existen en el país, los lentes a usarse deben de estar enfocados en la conceptualización de paz desde los niveles locales, poniendo atención a características tales como: el arraigo a la identidad, las relaciones sociales y la percepción de las víctimas.⁵¹

Mac Ginty⁵² propone que los “Indicadores de paz cotidiana” sigan los siguientes supuestos para lograr una medición relevante y atinada de la paz:

Que los indicadores estén centrados en lo local: el plano local tiene una relación más inmediata con las dinámicas de violencia o conflictividades que se pueden vivir.

Que no sean preceptivos: que los mismos integrantes de la comunidad sean quienes definan qué indicadores se utilizarán, así tendrán una relación más estrecha con los problemas y demandas locales.

Flexibilidad y apertura a la retroalimentación: de un momento a otro cualquier indicador puede perder o ganar relevancia, esto debido al dinamismo de la comunidad con relación a los conflictos que la estén atravesando.

Blindaje contra la cooptación de las élites: es importante que las narrativas sean apropiadas por la comunidad con el propósito de evitar el lucro político.

Los indicadores cotidianos de paz suelen ser muy útiles si son usados en conjunto y de forma complementaria con los indicadores formulados desde el enfoque arriba-abajo: pueden ofrecer un vistazo más cercano a las comunidades periféricas focalizando la atención en experiencias que son invisibles para los indicadores enfocados en el plano macro. Esto adquiere especial relevancia tomando en cuenta que no todos los conflictos son violentos, sin embargo, muchos de ellos pueden escalar y desencadenar actos de violencia. Así pues, los indicadores cotidianos de paz, permiten construir un panorama más amplio para la prevención de conflictos potencialmente violentos. Una mirada micro a las dinámicas sociales comprende un mayor entendimiento de las dinámicas de las violencias y conflictos.

51 Mac Ginty, R. (2013). Indicators +: A proposal for everyday peace indicators. *Evaluation and Program Planning*, p. 56-63.

52 Mac Ginty, R. (2013). Indicators +: A proposal for everyday peace indicators. *Evaluation and Program Planning*, p. 56-63.

05

Posibles Indicadores Cotidianos

- Realización y celebración de fiestas, bailes y procesiones religiosas o populares, u otro tipo de convivencias públicas.
- Número de familias que tienen relación de colaboración simbiótica con grupos que participan en actividades ilegales.
- Número de personas empleadas de forma directa o indirecta por mercados ilegales.
- Número de veces que se rechazó usar el transporte público por miedo a sufrir un acto violento.
- Niveles de confianza en la seguridad proveída por el estado, en contraste con la confianza hacia la seguridad proveída por terceros no estatales.
- Número de objetos, espacios o actividades disponibles en el municipio para construir la narrativa de la verdad colectiva.
- Visitas a familiares de primer grado.
- Visitas a familiares de segundo grado.
- Número de tiendas que tienen protecciones para evitar atracos.
- Número de horas del día transitables para las mujeres.
- Número de horas del día en las que infancias, adolescentes y personas jóvenes sienten seguridad jugando en la calle.

- Número de mujeres u otras poblaciones vulnerables que han mejorado su puesto de trabajo o ingresos económicos.
- Número de espacios públicos (parques, centro de juegos para infancias, centros culturales, bibliotecas, etc.) disponibles alrededor de la vivienda de una persona.
- Utilización de espacios públicos para actividades artísticas o deportivas, fiestas del pueblo, ensayos de baile, representaciones artísticas, culturales o tradicionales.
- Escala de accesibilidad a servicios públicos o privados para cubrir necesidades básicas o recibir información acerca de derechos humanos.
- Nivel de involucramiento en redes de apoyo y de confianza durante la toma de decisiones y la resolución de conflictos.
- Número de denuncias que una persona ha hecho que se han resuelto, en relación con las que no se resolvieron.
- Nivel de confianza para hablar sobre la verdad (lo que nos ha sucedido, lo que sentimos, y lo que deseamos).
- Negocios que tuvieron que cerrar porque no pudieron pagar el impuesto informal o clandestino (la plaza).
- Número de negocios que prefieren pagar I.I.P. (impuestos ilegales periódicos) a pagar impuestos al gobierno en cualquiera de sus niveles



Recomendaciones: Pasos a seguir

Para generar procesos de construcción de paz a nivel local, hay que apostar por iniciativas que pertenezcan y sean dirigidas por las mismas comunidades. Esto incluye tanto los proyectos de base, hasta las actividades de mayor escala. Para ello, hay investigaciones que, mediante la evaluación de estos procesos, han identificado tres enfoques: i) iniciativas dirigidas y pertenecientes a la comunidad, donde las personas y grupos designan la aproximación y fijan las prioridades, mientras actores externos asisten con recursos; ii) proyectos administrados localmente, donde el enfoque viene desde afuera, pero se “transfiere” a una administración o organización local; y iii) proyectos implementados localmente, que es un enfoque que incluye prioridades externas pero que organizaciones y comunidades locales las incorporen en sus actividades.

No basta con que un proyecto emerja desde las comunidades; para la construcción de paz, este debe encaminarse a resolver una problemática social identificada de manera colectiva, en la que se implementen soluciones que tomen en consideración situaciones sistémicas o estructurales, reconociendo a los actores en el juego, y trazando estrategias para reformar sus estatutos. Para ello, se propone evaluar si las iniciativas contemplan los siguientes elementos para ir hacia la justicia social y la construcción de paz:

- La iniciativa comprende de situaciones de opresión y privilegio en los distintos contextos,
- Involucran a personas en situaciones vulneradas o grupos específicos, como mujeres, jóvenes o víctimas de la violencia,
- Se reconocen narrativas y actores estratégicos, distinguiendo entre discursos oficiales o hegemónicos y experiencias locales,
- Existen alianzas y redes que facilitan la escalabilidad del proyecto, y
- Son iniciativas que abogan por mejorar las políticas y discursos nacionales, y generan vinculaciones políticas.

El Estado tiene la responsabilidad de acompañar estos procesos, y para ello, se proponen las siguientes recomendaciones de política pública, siempre en conjunto con actores locales:

1. Colaborar con, y apoyar a organizaciones locales que promueven una cultura para la paz mediante procesos comunitarios, para maximizar sus impactos directos e indirectos. El diseño del proyecto, programa o política pública sobre paz tiene que incluir una colaboración continua y una apropiación del proceso por parte de las organizaciones y comunidades locales. Sin eso, es poco probable que haya el impacto deseado.
2. Reconocer las problemáticas en distintos contextos mediante el diálogo comunitario, en un proceso de intercambio continuo y con mecanismos claros y definidos. Esto incluye dialogar con actores no estatales y que tal vez participan en actividades ilegales, quienes son sumamente importantes para generar un proceso inclusivo y participativo.

3. Identificar las causas y consecuencias de problemáticas comunitarias, con relación a situaciones estructurales, que pueden involucrar a otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Esto requiere un diagnóstico con una metodología comunitaria para identificar la urgencia de las problemáticas y priorización por parte de la comunidad.
4. Analizar y vincular con redes de apoyo y mecanismos de empoderamiento social tanto internos y externos. El Estado tiene un deber de proveer servicios y oportunidades a la ciudadanía a nivel local y nacional. Esto se puede materializar a través de mayor acceso a educación, empleos, créditos, programas sociales y de emprendimiento.
5. Comprometer a la comunidad con los objetivos mediante el diálogo, y facilitar procesos de organización interna para alcanzarlos: balancear los objetivos de acuerdo con las necesidades. Esto requiere un diálogo continuo, con mecanismos claros de comunicación para encontrar el equilibrio entre urgencias y objetivos a mediano o largo plazo.
6. Eliminar barreras mediante las alianzas, y comprometer a actores clave en el proceso, incluyendo del gobierno, el sector privado y actores no estatales. El proceso de paz no se puede construir sin la apropiación de todas las personas en la comunidad. Definir compromisos y cumplir con estos crea confianza en el proceso y aumenta la probabilidad de tener un impacto más duradero.

Determinar los indicadores de éxito del proceso entre las partes involucradas, basándose en los propios objetivos definidos principalmente por la comunidad, y evaluarlos de manera conjunta. Cada comunidad tiene que tener el poder de definir que es la paz sostenible para si misma y vemos una diversidad de opiniones y también muchas similitudes en las respuestas expuestas desde las comunidades que abrieron sus puertas para los talleres. Un proceso de definir indicadores cotidianos para complementar indicadores tradicionales y nacionales podría fortalecer el seguimiento y apropiación de la construcción de paz.

Adaptar la manera en que donadores, instituciones, y organizaciones locales, nacionales e internacionales trabajan, para facilitar la colaboración entre éstas, y asegurar acceso a apoyos para personas constructoras de la paz.



Conclusiones

Desarrollar y consolidar una cultura de paz no es fácil y menos en un contexto como México donde la desconfianza hacia el Estado permea la sociedad por múltiples razones, incluyendo la colusión del Estado con organizaciones criminales, la corrupción, la falta de acceso a la justicia, el abuso de poder y el uso de la fuerza desproporcionadamente. Mientras colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, académicos y diversos actores buscan mecanismos para la construcción de paz, hay intereses que, en ocasiones, se ven beneficiados por la violencia, cómo vimos en el breve recuento histórico de las violencias en México. Por ello, resulta útil destacar los posibles intereses y beneficios en transitar hacia una cultura de paz: el pleno goce de los derechos humanos, la integración social y el bienestar comunitario.

Aunque el discurso oficial suele girar alrededor de un enemigo público (ahora nombrado los “narcos”), la violencia no proviene del narcotráfico, sino de contextos complejos de violencias estructurales con aspectos económicos, políticos y culturales. Una diversidad de actores abusan de su autoridad y su uso de la fuerza para lograr sus objetivos, incluyendo no solo grupos de crimen organizado y el Estado sino también empresas extractivistas y actores del sector privado.

Es importante señalar que el proceso de construcción de paz depende principalmente de los actores políticos con mayores recursos e infraestructura para direccionar las decisiones y acciones de la vida pública para encaminarnos a ese objetivo; esencialmente, el Estado. Para ello, sería útil mantener como objetivo el mejorar las situaciones identificadas en los indicadores cotidianos. Sin embargo, esto no debe (ni puede) limitarse al actuar gubernamental: se requiere de la participación activa de la mayoría de las personas involucradas en el espacio social. Así, se entiende que, aunque sea el Estado la principal (o la única) figura política a la que se le puede exigir modificar sus rutas y comportamientos desde la ciudadanía, no es el único que debe involucrarse y comprometerse en este proceso; todas las personas e instituciones deberíamos enfocarnos en mejorar dichos indicadores cotidianos. Para esto, debe existir un proceso de interacción constante entre las instituciones hegemónicas (incluyendo al Estado) y la sociedad, principalmente mediante la provisión de servicios básicos a toda la población.

Una cultura de paz requiere educación para la paz que necesita llegar desde las escuelas hasta los medios de comunicación para dejar atrás la cultura de guerra que actualmente siguen replicando desde sus espacios. Mientras no se abran ciertos procesos entre colectivos de familiares de personas desaparecidas y otros grupos y el gobierno, no hay confianza en la interlocución con el Estado por la falta de mecanismos que garanticen que ese diálogo con el Estado resulte en cambios sustanciales en la vida de las personas o la procuración de justicia. Exigimos ese diálogo continuo, la creación de un Consejo de Construcción de Paz, indicadores cotidianos y procesos de justicia transicional desde y para las comunidades como acciones concretas. Ya es hora de empezar.

CAMINAR
HACIA LA
• PAZ •

Propuestas de construcción
de paz desde lo comunitario