



Estrategias para la aplicación de la ley aragonesa de cultura de la paz: diagnóstico jurídico y cartografía social

Resumen ejecutivo

Fernando Arlettaz, Inés Giménez Delgado
y María Jesús Luna Serreta

(Fundación Seminario de Investigación para la Paz)



Estrategias para la aplicación de la ley aragonesa de cultura de la paz: diagnóstico jurídico y cartografía social

Resumen ejecutivo

Premio de investigación
«Ángela López Jiménez» 2023

Fernando Arlettaz
(*Investigador principal*)

Inés Giménez Delgado

María Jesús Luna Serreta

(Fundación SIP)



El 9 de marzo de 2023, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 8/2023, de cultura de la paz en Aragón. Esta Ley, que fue aprobada con el consenso de una mayoría de grupos políticos, ha supuesto un paso importante para el desarrollo del mandato contenido en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía, según el cual los poderes públicos aragoneses deben promover “la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo”.

La implementación de la Ley aragonesa requerirá del despliegue de un conjunto de medidas y políticas públicas específicamente encaminadas a la promoción de la cultura de paz. Asimismo, las entidades de la sociedad civil podrán contribuir a su desarrollo a través de otras acciones específicas. El contexto internacional, marcado por la guerra en Ucrania y por el conflicto palestino-israelí, e interno, caracterizado por una creciente crispación social, muestra la necesidad de tal implementación. El desarrollo de la Ley, además, está claramente asociada a la consecución del ODS 16, “promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”.

Objetivos de investigación, hipótesis y metodología

En este marco, la investigación *Estrategias para la aplicación de la Ley aragonesa de cultura de la paz: Diagnóstico jurídico y cartografía social* ha buscado generar un diagnóstico jurídico de la Ley, poner en diálogo las diferentes visiones del concepto de cultura de paz, visibilizar el patrimonio de paz en la Comunidad aragonesa y, en última instancia, contribuir a orientar las políticas públicas y acciones de las entidades de la sociedad civil que podrían implementarse para el desarrollo de la Ley.

La investigación partió de dos hipótesis. La primera es que cultivar la cultura de paz es posible gracias a la existencia en nuestra sociedad de un patrimonio material e inmaterial sobre construcción de paz. La idea de *patrimonio de paz* es entendida como el repertorio de referentes y experiencias a las que pueden acudir las personas, los colectivos, las sociedades o las instituciones cuando necesitan inspirarse para fomentar mentalidades capaces de *hacer las paces* e impulsar una convivencia en paz, poner en acción un saber-hacer o generar referentes sobre los que impulsar la integración, la prevención y resolución pacífica de conflictos y el diálogo social en todas sus facetas. La segunda hipótesis es que, para conseguir los objetivos de la Ley, resulta necesario poner en práctica de manera coordinada acciones de diversas entidades de la sociedad civil, así como medidas y políticas impulsadas desde las instituciones públicas.

Para cumplir los objetivos de investigación marcados bajo estas premisas, además de realizar un estudio de carácter jurídico sobre el contenido del texto aprobado, se ha realizado una cartografía social construida sobre la base del diálogo con agentes sociales provenientes de diferentes sectores de la sociedad aragonesa:

Administraciones públicas; miembros de las fuerzas de seguridad; instituciones educativas, científicas y culturales; entidades religiosas; colectivos vecinales, de migrantes o de protección ambiental; y centros de atención a las víctimas de diversos tipos de violencia. Para ello, entre junio y noviembre de 2023, se realizaron cinco grupos de trabajo focal, 14 entrevistas y se observaron diversas actividades impulsadas por la Fundación Seminario de Investigación para la Paz (Fundación SIP).

Diagnóstico jurídico y concepciones plurales de una cultura de la paz en Aragón

Con respecto al diagnóstico jurídico cabe destacar que el Estatuto de Autonomía de Aragón menciona expresamente, desde su reforma en 2007, el deber de los poderes públicos de promover la cultura de la paz, al igual que todos los Estatutos de Autonomía llamados Estatutos *de segunda generación*. Dando cumplimiento a este mandato estatutario, la Ley aragonesa de cultura de la paz tiene una estructura esencialmente programática: más que acciones concretas a ser implementadas por los poderes públicos u obligaciones concretas en cabeza de los particulares, la Ley establece un conjunto de objetivos que deben ser alcanzados, en la mayor medida posible, por la acción coordinada de unos y otros. Esto significa, que la Ley ha de desarrollarse mediante la implementación de acciones públicas o privadas para abordar los principios enunciados en la misma, desarrollo al cual se ha buscado contribuir desde la presente investigación.

Con respecto al significado del concepto de *cultura de la paz*, la Ley aragonesa adopta una perspectiva amplia de paz, que “no supone la inexistencia de conflictos, sino la negación de las vías violentas para abordarlos y la garantía de un proceso pacífico dedicado a evitarlos y solucionarlos”, anclada en una profunda tradición de estudios de paz, de la que se destacan contribuciones de Johan Galtung, Viçent Fisas, Carmen Magallón, Jesús María Alemany, Elise Boulding, John Paul Lederach y Vicent Martínez Guzmán, entre muchos otros.

Conectada con esta tradición, pero también con los conceptos seculares y nociones comunes de paz, existe en nuestra sociedad una pluralidad de concepciones sobre la misma, que refleja justamente la diversidad social. Están, por un lado, aquellas percepciones que vinculan la paz con la ausencia de guerra y las dimensiones internacionales de la seguridad y, por otro lado, aquellas que, desde una concepción filosófica y socio-antropológica, la asocian con nuestra capacidad para hacer las paces. Entre estas últimas, algunas miradas vinculan la cultura de paz con el cumplimiento de libertades y derechos individuales y otras hacen mayor énfasis en la justicia social, la comunidad y la igualdad.

Mientras algunas miradas ponen el foco en la prevención y resolución de conflictos, otras se centran en el perdón y la reconciliación. Algunas adquieren una dimensión internacional y otras sitúan los cuidados y las relaciones interpersonales en el

centro. Dentro de esta pluralidad de visiones hay quienes consideran la paz como un proceso más o menos armónico y quienes la consideran como detonante de posibles conflictos, en la medida en que la noción de paz positiva implica la erradicación o disminución de violencias estructurales y, por ende, la visibilización de conflictos soterrados. No obstante, hay un relativo consenso en la necesidad de que la paz y la cultura de paz adquieran un carácter transversal en las políticas públicas.

Buenas prácticas de paz en Aragón

Con respecto a las experiencias de patrimonio de paz cartografiadas, cabe destacar que muchas de ellas no abordan explícitamente el concepto de *cultura de paz*. Sin embargo, están relacionadas con la promoción de los Derechos Humanos, la democracia, la justicia social y un desarrollo respetuoso con la naturaleza y/o promueven “valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que hacen posible el respeto, el diálogo, la mediación, la negociación y el consenso para convivir a nivel local, nacional y mundial”, en línea con el concepto amplio de paz establecido por la Ley aragonesa de cultura de la paz.

Algunas de las experiencias relatadas estaban referidas a ciertas acciones llevadas adelante por instituciones públicas, como los programas en entornos escolares (programas de alumnos ayudantes o alumnos ciber-ayudantes), los planes de convivencia en centros educativos o la inclusión de la educación para la paz en los currículos formativos de monitores de tiempo libre. En esta misma categoría podrían ubicarse el programa *Zaragoza, ciudad educadora*, los programas comarcales que trabajan con población migrante o el plan específico del Instituto Aragonés del Empleo para la formación en negociación, diálogo social y negociación colectiva. Otras experiencias se correspondían con acciones de entidades de la sociedad civil, como el premio otorgado por la Asociación de Periodistas junto con la Federación Aragonesa de Solidaridad, o de entidades formalmente públicas, pero con un fuerte componente de participación ciudadana, como las experiencias de la gestión de los conflictos en las comunidades de regantes.

Ciertas experiencias incluidas por los agentes sociales que participaron en la investigación no estaban referidas a acciones concretas, sino a la labor global de una institución. La naturaleza pública o privada de la institución no era en este sentido determinante de una consideración diferente: tanto entidades que dependen de la Administración como aquellas que se han originado en la sociedad civil fueron incluidas en la lista de instituciones favorecedoras de una cultura de paz. En esta lista se encuentran, por ejemplo, el Justicia de Aragón, el Laboratorio de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social (LAAAB), el Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje (SAMA), la Casa de las Culturas, la Casa de la Mujer, centros sociales como *La Harinera* y la propia Fundación SIP.

Otro aspecto importante es que, junto a las buenas prácticas recién mencionadas relativas a la promoción de la cultura de paz en la propia sociedad española o aragonesa, el trabajo de campo mostró la existencia de otras con proyección exterior que suponen un intento de *exportar la paz* a otras sociedades. Algunas de ellas, a pesar de su indudable interés, caen fuera del ámbito de competencia del Gobierno autonómico, como sucede con las misiones de paz de las Fuerzas Armadas españolas. La mayoría, sin embargo, son perfectamente encuadrables en el ámbito de la Ley aragonesa de cultura de la paz. Es el caso del Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza, la práctica de los hermanamientos entre ciudades, la red *Mayors for Peace* o el posicionamiento de la ciudad de Zaragoza a favor del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares.

Obstáculos para la paz en Aragón

La investigación recogió también las ideas de los actores sociales sobre las dificultades para la promoción de una cultura de paz en el entorno aragonés. Algunos de los obstáculos señalados tienen carácter transversal, como la percepción de actitudes muy individualistas en las relaciones sociales o la falta de reflexión acerca de la importancia y el significado de construir una cultura de paz. Otros obstáculos pueden adscribirse, en cambio, a las diferentes categorías específicas que aparecen en la Ley aragonesa de cultura de la paz.

Así, en materia educativa, se destacaba la desconexión de la educación respecto de otros procesos sociales más amplios o la falta de educación emocional. En el campo de la investigación, se señaló la falta de programas formativos superiores sobre paz y la falta de aplicabilidad de muchas investigaciones. En otra categoría, se destacó el ritmo acelerado de las comunicaciones que deja poco tiempo para la escucha, la dimensión espectacular del lenguaje mediático o la segmentación de las comunicaciones; además de otros factores como el impulso de noticias desvinculadas de su contexto, el lenguaje belicoso y polarizado que impera en los medios y la precariedad de las condiciones laborales que deja poco tiempo para un periodismo en profundidad o para la verificación de fuentes.

Entre los obstáculos mencionados para el desarrollo de políticas en el ámbito local se indicaban dificultades para incorporar políticas transversales e inconvenientes de coordinación en diferentes niveles administrativos. Con respecto a la cooperación internacional, se apuntaron varios problemas relacionados con la falta de movilización e interés social, más allá de momentos contingentes. En el mismo campo, se señaló la pérdida de interés autonómico y de voluntad política en asuntos internacionales. Finalmente, en cuanto a la protección social, se indicó el hecho de que los sectores más vulnerables muchas veces quedan marginados de las políticas públicas, ya que carecen de representación pública, lo que merma las posibilidades de ejercer sus derechos.

Propuestas para la implementación de la Ley aragonesa de cultura de la paz

Tras presentar las propuestas recogidas a lo largo del trabajo de campo tal como habían sido sugeridas por los actores sociales, la investigación concluye con una lista de propuestas propias, a través de la cual los autores pretenden contribuir al desarrollo de la Ley. Las propuestas son las siguientes:

En el campo de la **educación para la paz** se propone:

- 1) Incorporar formación específica en cultura de paz, mediación y prácticas restaurativas dirigidas a los profesionales de la educación, reforzando los contenidos ya existentes en la formación universitaria de estos profesionales e incorporando programas de formación continua del profesorado;
- 2) Incorporar las alternativas de mediación y prácticas restaurativas a los planes estratégicos y de convivencia de los centros educativos;
- 3) Generar unidades y materiales didácticos en cultura de paz adecuadas a la normativa vigente que puedan ser utilizadas en materias afines (Historia y Geografía, Filosofía, Educación para la ciudadanía) de Educación Primaria, Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional;
- 4) Generar unidades y materiales didácticos que promuevan el respeto y la eliminación de todos los tipos de violencia entre chicos y chicas para su uso en los centros de Educación Primaria, Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional;
- 5) Impulsar prácticas y programas de educación experiencial, así como la inclusión de testimonios de confrontación y superación de la violencia en las dinámicas formativas, tanto en espacios de educación formal como informal;
- 6) Facilitar el encuentro intercultural, intergeneracional e, tanto en espacios de educación formal como informal;
- 7) Impulsar prácticas y programas educativos para contrarrestar la contribución negativa de las redes sociales a la polarización, la discriminación, los discursos de odios y la violencia;
- 8) Promover prácticas de *provención* en entornos educativos que sirvan para prepararnos para abordar un conflicto antes de desencadenarse una crisis: conocimiento, confianza, aprecio, comunicación, toma de decisiones y cooperación
- 9) Favorecer, en los niveles adecuados del sistema educativo, el abordaje de las estructuras de gobernanza global (Naciones Unidas, Derechos Humanos, etc.) y de los procesos de promoción de la paz internacional.

10) Generar más espacios de escucha y actividad compartida que contribuyen a generar confianza y relaciones positivas, como, por ejemplo, los “encuentros improbables” realizados por la Fundación Seminario de Investigación para la Paz.

En el campo de la **investigación para la paz** se propone:

- 1) Fomentar programas de investigación centrados en el desarrollo de indicadores sobre cultura de paz, que tengan en cuenta las acciones tanto de los poderes públicos como de las entidades sociales y empresariales;
- 2) Impulsar estudios superiores de educación para la paz en la Universidad de Zaragoza;
- 3) Fomentar un enfoque de cultura de paz en las investigaciones financiadas por organismos públicos a través de becas o ayudas a la investigación, incluyendo entre los criterios de evaluación valorables de los proyectos de investigación el rubro *enfoque de cultura de paz*;
- 4) Promover la investigación sobre las tradiciones existentes en nuestra comunidad relacionadas con la construcción de pactos y la resolución de disputas;
- 5) Fomentar los estudios sobre violencia estructural, en especial en relación con aquellos aspectos menos estudiados desde la perspectiva de la paz (por ejemplo, la siniestralidad laboral, la situación de niños y jóvenes migrantes o las dinámicas de violencia institucional);
- 6) Impulsar premios a trabajos de fin de grado, fin de máster o tesis doctorales que tengan un enfoque de cultura de paz.

En el campo de la **comunicación para la paz** se propone:

- 1) Promover la existencia, en las agendas de los medios de comunicación autonómicos, de espacios específicos sobre temas de paz que permitan visibilizar experiencias y prácticas de la cultura de paz ya existentes en nuestra sociedad;
- 2) Poner a disposición de los medios de comunicación un catálogo de buenas prácticas en relación con la cultura de paz (por ejemplo, tomando como punto de partida este mismo trabajo) para facilitar su difusión pública;
- 3) Impulsar, junto con la Asociación de la Prensa de Aragón y la Federación Aragonesa de Solidaridad, programas de formación en periodismo de paz en los que se pueda considerar, en coordinación con los responsables de los

medios de comunicación, las necesidades específicas de los profesionales del sector;

4) Potenciar los premios en materia de periodismo de paz, tanto dirigidos a los periodistas que realicen la labor, como a medios de comunicación que la publiquen;

5) Promover que las universidades aragonesas incorporen en sus estudios de periodismo y comunicación el periodismo de paz;

6) Fomentar desde las instituciones públicas campañas para contrarrestar la contribución negativa de las redes sociales a la polarización, la discriminación, los discursos de odios y la violencia;

7) Dar a conocer la trayectoria de la ciudad de Zaragoza como ciudad de paz, especialmente en el 25 aniversario de su nombramiento como sitio emblemático de cultura de paz por la UNESCO (1999-2024).

En relación con las **actuaciones de los poderes locales** se propone:

1) Potenciar el uso de la mediación en los diferentes niveles de actuación de los poderes locales;

2) Proponer una red temática sobre cultura de paz en el marco del programa *Ciudades educadoras*;

3) Fomentar la entrega de premios que reconozcan las acciones en favor de la paz, como por ejemplo el que el ayuntamiento de Zaragoza entregaba en años anteriores;

4) Potenciar el funcionamiento en Aragón de la red *Mayors for peace* (Alcaldes por la paz) para definir acciones conjuntas y generar recursos comunes para los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.

En relación con la **cooperación internacional** se propone:

1) Impulsar el triple nexo entre desarrollo sostenible, ayuda humanitaria y construcción de paz en el ámbito de la cooperación al desarrollo, reforzando en las convocatorias de cooperación al desarrollo el enfoque de paz;

2) Incluir la educación para la paz en la Estrategia de educación para el desarrollo y la ciudadanía global.

En el campo de la **protección social** se propone:

- 1) Profundizar los programas en materia de atención psico-social a víctimas de diferentes tipos de violencia;
- 2) Realizar el seguimiento, a nivel autonómico, del modo en que tiene lugar la acogida de las personas que solicitan o reciben protección internacional y del funcionamiento de los espacios de convivencia-intercultural.

En el campo de las **relaciones entre empresas y sindicatos** se propone:

- 1) Crear un sello de responsabilidad social corporativa que permita la identificación de las *entidades promotoras de cultura de paz*, en línea con los indicadores específicos que se han mencionado en el apartado sobre investigación;
- 2) Potenciar en el ámbito de las relaciones de trabajo las metodologías sobre transformación de los conflictos, prácticas restaurativas y de mediación;
- 3) Fortalecer las mesas de diálogo existentes para canalizar conflictividad laboral;
- 4) Promover investigación y sensibilización sobre condiciones laborales de aquellos sectores que se encuentran en condiciones de extrema marginalidad.

Por último, y de **manera transversal**, se propone:

- 1) Dar a conocer la Ley aragonesa de cultura de la paz en diferentes entornos sociales a través de campañas, talleres y mesas de diálogo;
- 2) Constituir un Consejo, red o comisión de trabajo con representantes de las Administraciones y de la sociedad civil que haga el seguimiento de la aplicación de la Ley y promueva las acciones señaladas anteriormente (u otras semejantes que se consideren apropiadas). En este Consejo, red o comisión podría tener un papel clave el Justicia de Aragón;
- 3) Dotar a la Ley de partidas presupuestarias específicas para su ejecución.