



Resiliencia y Construcción de paz

Marcos de Análisis para la Resiliencia en Guatemala

Documento de Sistematización de la Fase de Consulta

Resiliencia y Construcción de Paz

Marcos de Análisis para la Resiliencia en Guatemala

Documento de Sistematización de la Fase de Consulta



Resiliencia y Construcción de Paz: Marcos de Análisis para la Resiliencia en Guatemala
Documento de Sistematización de la Fase de Consulta

Todos los derechos reservados, Interpeace 2015

Interpeace

Oficina Regional para América Latina

11 Avenida 14-75 zona 10, Guatemala, Guatemala CA 01010

+502 2381 9700

www.interpeace-lao.org

Contenido

Introducción	2
1. El debate sobre resiliencia	5
1.1 Una revisión general del uso de la noción de resiliencia	5
1.2 Resiliencia y construcción de paz en Guatemala	8
2. Abordaje metodológico	12
2.1 Fase exploratoria	12
2.2 Fase de consulta	19
2.3 Fase de implementación de la IAP	24
2.4 Fase de evaluación y seguimiento del proceso	26
3. Contexto general	27
4. Hallazgos y resultados del proceso de consulta	30
4.1 Identificando las respuestas: mirando a las acciones	30
4.1.1 La conflictividad socio-ambiental	31
4.1.2 Violencia e inseguridad	37
4.1.3 Fragilidad de las instituciones públicas	46
4.1.4 Fragilidad socioeconómica	53
4.2 Niveles de acción	57
4.2.1 Nivel vertical	59
4.2.2 Nivel horizontal	61
4.2.3 Las respuestas individuales	64
4.3 Capacidades	65
4.3.1 Absorción	67
4.3.2 Adaptación	68
4.3.3 Resistencia	70
4.3.4 Transformación	71
4.4 Significados	72
5. Prioridades	76
Conclusiones: elementos para una discusión	80
Anexos	85

Introducción

Interpeace es una organización internacional cuya misión es asistir a sociedades polarizadas o en conflicto violento a fortalecer las capacidades sociales e institucionales necesarias para prevenir la violencia y construir la paz. En Interpeace entendemos que la construcción de paz sólo es posible a través del compromiso de los distintos grupos y actores que conforman una sociedad para renunciar al uso de la violencia en la resolución de los problemas y conflictos que son inherentes a la vida social y política. Esto requiere superar el distanciamiento y la desconfianza que subyacen a las dinámicas de polarización y violencia, fortaleciendo los elementos de cohesión social y de legitimidad de las instituciones políticas que permiten la prevención, el manejo y la transformación efectiva del conflicto violento en la sociedad. Más que trabajar con los distintos actores y grupos por separado, Interpeace busca –a través del diálogo y el fortalecimiento de los lazos de confianza– acortar la distancia que los separa y fomentar el desarrollo de estrategias operativas que les permitan abordar colaborativamente los retos que enfrentan.

A lo largo de más de 10 años de trabajo en la región, la Oficina Regional para América Latina de Interpeace, con sede en Guatemala, ha desarrollado diversas experiencias en procesos de consolidación de la paz, facilitando la convergencia intersectorial en torno a iniciativas que los actores en la sociedad y en el Estado desarrollan para luego implementarlas dentro de los marcos de su acción social y política.

La experiencia recabada por Interpeace a lo largo de más de veinte años de experiencia de trabajo en zonas de conflicto en los cinco continentes subraya la necesidad de entender mejor los retos de construcción de paz específicos en cada contexto y mejorar las estrategias operativas adaptándolas a las particularidades de cada caso. Esto requiere concentrarse no solamente en los aspectos negativos que conducen a que los conflictos deriven en violencia, sino también la identificación de las capacidades existentes en la sociedad para superar situaciones de conflicto y violencia, de manera que las estrategias destinadas a transformar los conflictos aborden no sólo causas y detonantes de los conflictos, sino el fortalecimiento de las capacidades existentes en los diferentes grupos sociales y las instituciones para poder enfrentarlos colaborativamente.

No obstante, la perspectiva dominante de las intervenciones internacionales de construcción de paz tiende a concentrarse únicamente en reducir la influencia negativa de dichos conflictos en la sociedad. En este sentido, y con la intención de contribuir a los esfuerzos internacionales de construcción de paz, Interpeace se sumó a un esfuerzo que, durante los últimos años, diferentes grupos y espacios de cooperantes a nivel global han impulsado para explorar la contribución que el concepto de resiliencia puede hacer a estos esfuerzos.

Si bien la definición del concepto de resiliencia y sus diferentes aplicaciones cambian de acuerdo a la naturaleza de la disciplina en la que es utilizado, para los objetivos de construcción de paz el concepto refiere a la capacidad que existe en una sociedad –en cualquiera de sus ámbitos sociales o institucionales– para sobrellevar, superar y emerger fortalecida de situaciones de conflicto violento. Al explorar no sólo el fenómeno violento sino las condiciones que permiten a una sociedad enfrentarlo, la perspectiva de resiliencia tiene el potencial de contribuir a la identificación de capacidades existentes para enfrentar los retos que los conflictos violentos les imponen.

En ese contexto, Interpeace ha lanzado el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia*, como un proceso para explorar los mecanismos a través de los cuales las personas enfrentan las situaciones conflictivas en las que viven. A través de este proyecto, Interpeace busca abordar la contribución que hace la perspectiva de resiliencia a la construcción de paz con base en los principios y valores fundamentales para la organización: la participación amplia de los actores involucrados en la problemática, la incorporación de su voz y su apropiación de los procesos como base de la legitimidad y sostenibilidad necesarias para la consolidación de la paz.

Debido a la tendencia a definir la resiliencia desde perspectivas externas y, en la mayoría de los casos, ajenas a los contextos y poblaciones en donde se persigue trabajar, el objetivo general de *Marcos de Análisis para Resiliencia* es contribuir al debate global sobre este tema a partir de la perspectiva de los actores locales y la identificación de líneas de acción que deriven de procesos participativos en países diversos. Es en ese marco que este proceso se implementa simultáneamente en tres países: Timor Oriental, Liberia y Guatemala, con el objetivo de profundizar el debate a través de la comparación de tres experiencias de casos diferentes.

El proyecto en Guatemala aporta a este debate global sobre resiliencia y construcción de paz desde la experiencia de una sociedad que después de 20 años de firmada la paz continua caracterizada por tener un Estado débil y la persistencia de dinámicas conflictivas y violentas que se han ido adaptando y redefiniendo a lo largo de los años. Esto provee una perspectiva diferente a la de los otros dos países, en los cuales se está desarrollando este mismo proceso en contextos más próximos al inmediato post conflicto.

Para el caso particular de Guatemala, el objetivo de este proceso es proporcionar a los actores nacionales un marco conceptual y de acción que, a partir de la identificación participativa de las formas en que la resiliencia se manifiesta en nuestra sociedad, permita identificar las capacidades existentes en la sociedad para la transformación de los conflictos de forma no violenta, y en consecuencia, fomentarlas.

Concretamente, el proceso participativo propuesto por Interpeace para Guatemala persigue identificar y analizar diferentes factores de resiliencia derivados de las formas en que la sociedad y sus instituciones enfrentan los efectos de la conflictividad y sus manifestaciones violentas. Este objetivo se persigue alcanzar a través de un amplio proceso participativo implementado a partir de la adaptación que hace Interpeace de la metodología de Investigación Acción Participativa (IAP).

Desde esa perspectiva, el proceso participativo que Interpeace impulsa no persigue ser un espacio de negociación y búsqueda de consensos entre los actores. Al contrario, la diversidad de opiniones se acepta como punto de partida para la generación de confianza entre los actores. En ese sentido, el diálogo no es un objetivo en sí mismo, sino el mecanismo a través del cual se busca la convergencia de los actores en torno a problemáticas colectivamente identificadas.

Esta metodología implica la consecución de diversas fases complementarias: fase exploratoria, fase de consulta, fase de implementación de la IAP (grupo nacional de proyecto y grupos temáticos de trabajo) y fase de evaluación y seguimiento del proceso.

Hasta el momento han sido implementadas las primeras dos fases del proceso (exploración y consulta), de las cuales se obtuvo la información que este documento

presenta. La fase de exploración hizo posible identificar tres ejes temáticos que agrupan factores (problemáticas) que demandan respuestas y acciones resilientes: inseguridad y violencia, conflictos socio-ambientales y fragilidad de las instituciones públicas. De estos ejes temáticos se diseñaron las preguntas que durante la fase de consulta fueron exploradas en grupos de discusión departamentales, grupos de discusión sectoriales y entrevistas en profundidad.

El documento de sistematización de la fase de consulta es uno de los principales resultados de dicha fase y tiene como objetivo ser un insumo para el debate y la definición de una agenda temática que será profundizada en los grupos de trabajo. La información que transmite es resultado del anterior proceso de consulta y busca rescatar la diversidad de opiniones y perspectivas que las personas expresaron en la consulta.

Por esa razón, el Documento de País no presenta conclusiones ni posicionamientos específicos sobre los temas discutidos. Su carácter es descriptivo y el análisis que propone tiene la función de comunicar de forma sistematizada la información obtenida.

El Documento de País es un producto intermedio que antecede la implementación de la Investigación Acción Participativa. Se espera que sea el punto de partida para el debate de los Grupos Temáticos de Trabajo, los cuales deberán identificar las capacidades existentes en la sociedad que, desde la perspectiva de resiliencia y construcción de paz, puedan ser fortalecidas para así hacer frente de mejor manera a los retos que la conflictividad del país impone a la consolidación de la paz.

El proceso de Investigación Acción Participativa que se inicia a partir del debate del Documento de País supone el involucramiento activo de la mayor diversidad de actores sociales y su compromiso en la identificación de capacidades y la búsqueda de mecanismos conjuntos orientados a mejorarlas. Se persigue encontrar la convergencia de los actores comprometidos con el proceso para que, respetando sus diferencias, logren identificar puntos de encuentro que deriven en la búsqueda de soluciones.

Uno de los principales productos que se derivarán de este proyecto es la constatación de que a través del proceso político y participativo los actores nacionales podrán contar con los mecanismos necesarios para fortalecer las capacidades de resiliencia de la sociedad

guatemalteca y tener mayor capacidad de acción en torno a los problemas que están enfrentando.

En ese sentido, el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* es el inicio de un proceso de largo alcance que no se agota con los resultados que se obtengan al final del mismo. Los productos que del proyecto se deriven serán la base a partir de la cual se impulse la convergencia de actores y la implementación de acciones conjuntas.

1. El debate sobre resiliencia

En años recientes ha habido un creciente interés a nivel internacional por comprender de mejor manera las fuentes de fragilidad y vulnerabilidad de los Estados y las sociedades, especialmente de aquellas que han sido afectadas por conflictos armados. Al mismo tiempo, este interés ha ido de la mano con el deseo de identificar y conocer la existencia de capacidades en las sociedades, comunidades e instituciones para anticipar riesgos y resolver los desafíos que estos presentan, de manera colaborativa y no violenta.¹

En ese escenario ha surgido la noción de resiliencia como un camino para comprender por qué algunas personas o grupos buscan respuestas cualitativamente diferentes de unas a otras. Sin embargo, en la actualidad no existe consenso acerca de la noción de resiliencia y de sus formas de expresión, siendo aplicada de distintas maneras en diferentes campos de conocimiento e intervención como la física, la psicología y muy recientemente en las ciencias sociales.

Basado en una revisión documental elaborada en el marco del proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia*, este capítulo tiene como objetivo brindar un panorama general sobre el uso de la noción de resiliencia en distintos campos, enfatizando que su definición no sólo está referida específicamente a los fenómenos que cada uno de estos campos aborda, pero además, que el debate sigue abierto –y es cada vez más rico– en torno a los fenómenos que nombra y la forma de identificarlos en la realidad.

Para Interpeace es de suma importancia sumarse a estas discusiones respecto a la resiliencia partiendo de las experiencias y opiniones de los actores sociales involucrados en el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia*, antes que partir de definiciones ya dadas en las cuales encuadrar tales experiencias.

El énfasis de este diálogo con los sujetos sociales es puesto en las posibles confluencias, interacciones o vínculos existentes entre las capacidades de resiliencia identificadas por los actores y la construcción de paz entendida como un proceso social de largo alcance.

1.1 Una revisión general del uso de la noción de resiliencia

El estudio de la resiliencia tiene sus orígenes en las ciencias físicas y ha sido aplicado particularmente en la Ingeniería, donde se utiliza para designar la capacidad de ciertos metales

¹ McCandless, Erin y Graeme Simpson. *Assessing Resilience for Peacebuilding*. A discussion document. Interpeace, 2014.

para almacenar energía y resistir choques o impactos, volviendo a su estado original. Sin embargo, es a partir de las décadas de 1970 y 1980 que el concepto adquirirá nuevas propiedades a partir de su uso en los campos de la ecología, el trabajo social y la psicología, principalmente.

La evolución del concepto de resiliencia puede seguirse a partir de al menos tres etapas de investigación.² La primera de ellas ha estado enfocada en la búsqueda de características genéticas y/o de desarrollo a nivel individual, donde la psicología evolutiva ha ganado terreno. La segunda etapa de investigación está marcada por el interés de superar esta visión individual de la psicología y proveer al término de un sentido más dinámico al integrar el papel de los círculos familiares, sociales y comunitarios, como ha sido el caso de las ciencias sociales y las teorías eco-sistémicas. Y en tercer lugar estaría la etapa más dedicada a la promoción de la resiliencia, enfocada en su aplicación en distintos sectores y grupos de la sociedad.

En la primera etapa, el enfoque principal de la psicología estaba puesto en grupos o individuos que, pese a la adversidad que enfrentaban, no cambiaban su comportamiento. Además, el debate giraba en torno de si las cualidades y habilidades observadas en determinados grupos o personas pueden ser consideradas innatas o bien como producto del desarrollo social, en qué medida los atributos biológicos desempeñan un papel y si existen datos suficientes para apoyar las premisas psicológicas que demuestran por qué algunas personas pueden ser más o menos resilientes que otras.³

Por otro lado, las críticas al enfoque de resiliencia que utiliza la psicología señalan el énfasis que ésta ha dado a los aspectos traumáticos que afectan la vida de las personas en detrimento de una valoración de los aspectos positivos que pueden surgir de esas mismas experiencias y las capacidades de las personas para hacerles frente. Desde esta perspectiva, que privilegia el enfoque en los aspectos positivos, la resiliencia es entendida como “la capacidad de una persona o grupo para seguir proyectándose en el futuro a pesar de acontecimientos desestabilizadores, de condiciones de vida difíciles y de traumas a veces graves”.⁴

La segunda etapa de estudio de la noción de resiliencia buscó ir más allá de la comprensión de los aspectos individuales de las personas que enfrentan un trauma, para considerar la influencia de otro tipo de factores como los ambientales y sociales. Este es el caso de la ecología, desde la

² Valdebenito, Erika; Juana Mereces Loizo y Olga García. “Resiliencia: una mirada cualitativa”. En: *Fundamentos en Humanidades*. Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Año X, Núm. 1 (19, 2009) págs. 195-206.

³ McCandless y Simpson, pág. 8.

⁴ Vera Poseck, Beatriz. “Resistir y rehacerse: una recontextualización de la experiencia traumática desde la psicología positiva”.

cual la noción de resiliencia ha sido utilizada para comprender el impacto de los desastres naturales en las personas y la forma en que éstas los enfrentan. Desde esta perspectiva, es imprescindible “reconocer las complejas interacciones de los mecanismos de respuesta en los sistemas sociales y ambientales”.⁵

En términos generales, la diversidad de concepciones de resiliencia dentro del campo de la ecología y la atención a los desastres naturales integra dos aspectos de importancia. El primero de ellos es la capacidad de anticipación a los fenómenos y, el segundo, el carácter relacional tanto de las capacidades desarrolladas como de las condiciones físicas y sociales donde se producen los impactos. Un abordaje más específico de la resiliencia referida a los desastres naturales se enfoca en las cualidades y atributos de las comunidades, mucho más que en aspectos de carácter individual o en las vulnerabilidades de los grupos sociales. Por último, el enfoque de la resiliencia para la reducción y manejo de desastres integra al concepto la dimensión de la prevención, considerada como una capacidad existente en los grupos sociales.

Esta dimensión preventiva de la resiliencia ha tenido eco en el Trabajo Social que, tradicionalmente enfocado en la pobreza y la exclusión socioeconómica, ha asumido el término considerando el papel evaluativo, educativo y orientador de dicha disciplina. La coincidencia de objetivos entre el Trabajo Social y la resiliencia permite que las dificultades provenientes de las problemáticas señaladas sean redimensionadas ya no en función de las crisis sino de las capacidades existentes en los grupos: “No es plantear posiciones utópicas de evitar el dolor, la crisis, etc., sino de enfrentarlos con una connotación positiva”.⁶

La tercera etapa del desarrollo del concepto de resiliencia está marcada más que por la discusión de su naturaleza y su campo, por la aplicación que la noción tiene en diferentes ámbitos de intervención con poblaciones consideradas como vulnerables en contextos específicos, por ejemplo poblaciones jóvenes y femeninas.

En el caso de la juventud, la noción de resiliencia se ha enfocado en la comparación de atributos y experiencias individuales en contextos donde los jóvenes se ven expuestos a situaciones de conflictividad, violencia y marginalización. En el trabajo con poblaciones femeninas, la resiliencia es aplicada a problemas que, en países con historial de conflicto o de fragilidad, afectan principalmente a las mujeres tales como asesinatos, mutilaciones, violencia y explotación sexual,

⁵ De Weijer, Frauke. “Resilience: a Trojan horse for a new way of thinking?” En: McCandless, Erin y Graeme Simpson, *Assessing Resilience for Peacebuilding*, Desk Review. Documento de trabajo, Interpeace, 2014.

⁶ Quintero Velásquez, Ángela María. “Resiliencia: contexto no clínico para trabajo social”. Ponencia presentada en el X Encuentro Interinstitucional “Trabajo Social, Resiliencia y dolor”. Universidad de Guadalajara, Ciencias Sociales y Humanidades. México, Octubre 7 de 2004.

secuestro, matrimonios y embarazos forzados, y la creciente exposición al VIH / SIDA. Mucho más que considerar a las mujeres únicamente como víctimas, el enfoque de resiliencia se concentra en la modificación de los roles y estereotipos tradicionales con los cuales se ve a las mujeres. De esta manera se busca enfatizar el papel activo y decisivo en el planteamiento de demandas y necesidades específicas, así como otros temas que afectan a la sociedad como un todo, por ejemplo, las condiciones socioeconómicas, acceso a tierras y a servicios básicos.

En suma, esta breve revisión del uso y comprensión de la noción de resiliencia desde distintas disciplinas permite elaborar una idea de la creciente diversidad de enfoques y formas de tratamiento y aplicación del concepto, lo cual varía de acuerdo con el área donde son utilizados y el tipo de interrogantes que cada disciplina se plantea.

1.2 Resiliencia y construcción de paz en Guatemala

Durante los últimos años, en algunos ámbitos internacionales se ha generado un creciente interés sobre las fuentes de fragilidad y resiliencia en contextos de Estados frágiles y afectados por conflictos. Este interés introduce un cambio significativo en la forma de ver los conflictos y la conflictividad, que va de enfocarse en los factores generadores del conflicto a buscar cuáles son las capacidades de los grupos sociales para hacer frente a los mismos, es decir, lo que permite a las sociedades, las comunidades e instituciones ser capaces de anticipar los riesgos, resolver problemas de forma colaborativa y no violenta, responder creativamente a los conflictos y crisis, y dirigir el cambio social de manera que transformen las bases estructurales de los conflictos en beneficio de la paz y el desarrollo.⁷

En ese sentido, la construcción de paz encuentra puntos de intersección con el debate acerca de las capacidades de los grupos sociales para hacer frente a los retos que le impone la fragilidad del Estado y la sociedad. Uno de esos puntos es considerar que la paz, más que ser un punto de llegada que se define automáticamente con el fin de un conflicto armado, es un proceso de largo plazo que tiene como objetivo constante el fortalecimiento de las capacidades sociales para transformar los conflictos de forma no violenta.

A lo largo de su trabajo en Guatemala, Interpeace ha considerado que el proceso de construcción de paz en el país requiere del abordaje de factores determinantes de la conflictividad social. Interpeace reconoce que el conflicto es inherente a la vida política y social de los grupos humanos, toda vez que en ella se hacen presente diversidad de ideas, intereses y agendas. El conflicto

⁷ McCandless, Erin y Graeme Simpson. *Assessing Resilience for Peacebuilding*. A discussion Document. Interpeace, 2014.

entonces es positivo para el cambio social si se conduce a través de formas no violentas. Al contrario, mal manejado, el conflicto es un factor que aumenta las tensiones sociales y que puede derivar en situaciones de violencia, dañando así la cohesión de los grupos sociales y la legitimidad de las instituciones.⁸

La forma en que se entiende el conflicto es fundamental para definir el tipo de acción que el cambio social requiere. Al respecto, Interpeace persigue establecer una diferencia analítica entre conflictividad y conflictos. En el primer caso, se hace alusión a factores de tipo estructural y de larga duración que a lo largo del tiempo reproducen las condiciones negativas que se expresan en diversos fenómenos tales como la polarización social, la desconfianza entre las personas, la violencia y la falta de legitimidad de las instituciones públicas. Los conflictos, entonces, son las expresiones concretas y diversas que constantemente se generan entre los diferentes actores sociales y que, en algunos casos, derivan en violencia. Los conflictos varían a través del tiempo en cuanto a sus causas inmediatas, pero subyacen en ellos causas estructurales que, no resueltas, agudizan constantemente las relaciones sociales entre los grupos y entre éstos y el Estado.

Actualmente, ya no es posible explicar y abordar la situación del país desde la perspectiva de una sociedad de posguerra. La paz, entendida como el estado posterior al fin del enfrentamiento armado, es una aspiración que quedó superada por la persistencia de la conflictividad y por las diferentes reformas incompletas y limitadas que se heredaron del período de posguerra. La ciudadanía guatemalteca debe enfrentar no sólo los efectos producidos por desastres naturales sino también fenómenos sociales constantes a través del tiempo, como la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la violencia.

En ese sentido, la construcción de la paz, como marco de referencia para la acción orientada al cambio social, considera fundamental la transformación de los conflictos para orientar las fuerzas sociales hacia objetivos comunes destinados a superar los obstáculos para una convivencia pacífica. Esto implica identificar, además de los factores que producen los conflictos, las capacidades de los grupos sociales y las instituciones para hacerles frente.

Si bien se reconoce la importancia de un abordaje centrado en las capacidades resilientes de los grupos humanos frente a los conflictos, hasta la fecha no existe una definición precisa de resiliencia en materia de construcción de paz. Por tal motivo, los principales desafíos planteados por el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* son, por un lado, comprender los aportes que la noción de resiliencia ofrece a los esfuerzos de construcción de paz (plano conceptual) y, por el

⁸ *Strategic Position Paper*. Interpeace, June 2011.

otro lado, entender, desde la voz de los actores sociales, la forma en que los grupos sociales enfrentan los problemas, es decir, sus capacidades resilientes (plano vivencial).

Para aportar al debate y la acción desde una perspectiva participativa, el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* propone una estrategia analítica que considere los siguientes aspectos clave:

- 1) Acciones (respuestas) de los grupos sociales frente a los problemas prioritarios en su entorno.
- 2) Articulación de las acciones en función de su contribución a la generación o detrimento del capital social y de la cohesión social.
- 3) Identificación de las capacidades existentes en los grupos sociales de las cuales depende el tipo de acciones que éstos implementan.

Las acciones implementadas frente a los problemas identificados por los grupos sociales requieren ser situadas en sus contextos específicos ya que de esta manera se podrá entender la influencia que los entornos sociales, culturales y económicos tienen en las capacidades resilientes de un determinado grupo social.

Desde una perspectiva de construcción de paz, es en los contextos sociales en donde se observa el capital social y los conflictos latentes en el grupo social, los cuales son dimensiones necesarias para observar el nivel de cohesión social existente.

De acuerdo con el marco conceptual del proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia*, el capital social es definido como:

*“la coherencia social y cultural interna de la sociedad, las normas y valores que rigen las interacciones entre las personas y las instituciones en las cuales están incrustados. El capital social es el pegamento que mantiene unidas a las sociedades y sin el cual no puede haber crecimiento económico o bienestar humano”.*⁹

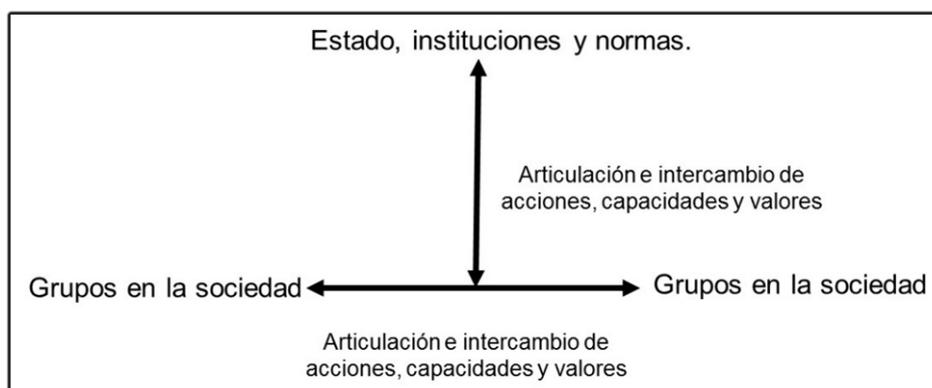
Desde esta perspectiva, sociedades con capital social fuerte y con ausencia de conflictos latentes refieren a capacidades de resiliencia que tienden a sobreponerse o enfrentar problemas sin necesidad de recurrir a la violencia. En otros casos en donde existe debilidad en materia de capital

⁹ McCandless, Erin y Graeme Simpson, pág. 22.

social y conflictos latentes, entonces, recurrir a la violencia contribuye al detrimento de la cohesión social y, consecuentemente, al aumento de los conflictos sociales.

El capital social y los conflictos se observan tanto en un nivel vertical como horizontal. El nivel vertical se produce en la articulación e intercambio de capacidades entre los grupos de la sociedad y el Estado, mediadas a través de las instituciones y normas (*linking*). El nivel horizontal se produce por las relaciones en (*bonding*) y entre (*bridging*) los grupos de una sociedad en diferentes ámbitos, como la familia, grupos religiosos, organizaciones civiles y políticas, grupos comerciales y otras formas de organización basadas en condiciones de género o etnia, entre otras.

Niveles de análisis de las acciones



Para entender mejor el papel que acciones y niveles de articulación juegan en el proceso de construcción de paz, el esquema analítico adoptado por el proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* parte del supuesto de que el desarrollo y la articulación de las acciones implementadas frente a los problemas puede ser analizado a partir de las capacidades existentes en los grupos sociales. La relación problemas-acciones-capacidades implica reconocer que su existencia no necesariamente implica que éstas siempre contribuyen a una mejor cohesión social. Como se verá más adelante, esta relación, en ciertos contextos específicos, puede llegar a funcionar en detrimento de condiciones de cohesión social ideales para superar la fragilidad del Estado y la sociedad.

De acuerdo al debate conceptual en torno a la noción de resiliencia, estas capacidades pueden ser de absorción, adaptación y transformación, como se muestra en el siguiente esquema:



En términos generales, la capacidad de absorción implica considerar que las respuestas a los problemas permiten que el problema persista de tal manera que los grupos sociales introducen a sus dinámicas el problema; la capacidad de adaptación permite convivir con el problema incorporando aspectos del mismo para poder “lidar” con él; y la capacidad de transformación que implica cambiar o transformar el problema al cual se enfrenta el grupo social.

En conclusión, frente a la necesidad de comprender los aportes de la noción de resiliencia a la perspectiva de construcción de paz, Interpeace considera que es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Comprender la resiliencia como un sistema complejo que supone múltiples capacidades de respuesta, condicionadas por la interacción entre actores y estructuras en un determinado contexto.
- Estas capacidades de respuesta pueden ser por la vía de (o la conjunción de): absorción, adaptación y/o transformación.
- Estas respuestas pueden impactar y se generan en uno o varios niveles de la estructura social (individual, familiar, comunitario, regional, nacional).
- Las acciones (respuestas) pueden ser negativas o positivas en relación a las dinámicas de conflicto en un determinado contexto (local y nacional).
- La dimensión temporal de las respuestas, su duración, contribuye a identificar su efectividad para la transformación, base fundamental de la construcción de paz.
- El contexto y las condiciones coyunturales contribuyen a considerar los aspectos estructurales frente a los cuales se desarrollan capacidades de resiliencia; en otras palabras, resiliencia a qué.

El cambio de enfoque que supone la perspectiva de resiliencia –que significa no sólo considerar los déficits o problemas, sino tomar en cuenta las capacidades que individuos, grupos, familias, comunidades e instituciones poseen, y las diferentes relaciones que establecen– ofrece nuevas posibilidades para abordar los retos a la construcción de la paz.

2. Abordaje metodológico

La implementación del proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* parte de un diseño basado en la aplicación de la metodología Investigación Acción Participativa (IAP), que Interpeace ha adaptado como parte de su enfoque en los diferentes contextos en donde la organización opera. Desde esta perspectiva, la IAP es considerada como “*una metodología de investigación y al mismo tiempo un procedimiento de intervención social que propone el análisis de la realidad como una forma de conocimiento y sensibilización para que las personas involucradas, por este medio, pasen a ser sujetos activos y protagonistas de un proceso de desarrollo y transformación de su entorno y realidad más inmediatos. El objetivo principal de realizar una investigación-acción participativa es otorgar a las partes interesadas la propiedad del proceso de resolución de sus problemas*”.¹⁰

El proceso que *Marcos de Análisis para Resiliencia* contempla para el caso de Guatemala se implementará de acuerdo a las siguientes fases:

Fase exploratoria

Fase de consulta

Fase de implementación de la IAP (grupo nacional de proyecto y grupos temáticos de trabajo)

Fase de evaluación y seguimiento del proceso

2.1 Fase exploratoria

Esta primera fase tuvo como objetivo definir una estrategia metodológica para iniciar el debate sobre resiliencia de acuerdo al contexto del país. Se desarrolló a través de grupos focales y entrevistas.

Los grupos focales fueron llevados a cabo en los departamentos de Sololá y Petén, y las entrevistas se condujeron con actores de nivel nacional. Estas actividades tuvieron como objetivo recabar información sobre dos aspectos centrales: los principales problemas identificados por los participantes, así como las respuestas para enfrentarlos.

La información recabada sirvió de base para definir los criterios de selección de las áreas y los actores participantes en la posterior etapa de consulta.

¹⁰ *Diálogo y participación, guía práctica para la definición de políticas públicas en el sector de salud pública*. Guatemala: Interpeace, Oficina Regional para Latinoamérica 2014.

Con el objetivo de relacionar el conocimiento teórico sobre el concepto de resiliencia con las prácticas cotidianas de los actores identificadas en la etapa de exploración, se llevó a cabo un grupo focal con expertos en el campo psicosocial. La discusión giró en torno a las implicaciones analíticas que conlleva el uso del término de resiliencia en contextos específicos como el guatemalteco, para lo cual se abordaron temas relacionados con:

- Las formas específicas de respuestas en lo local y lo regional.
- Los vínculos sociales por medio de los que las personas elaboran estrategias y respuestas ante los problemas.
- Las valoraciones que las personas hacen sobre sus propias acciones y vínculos; es decir, para qué sirve aquello que se está haciendo y con quién se está haciendo.

Producto de esta fase de exploración fueron definidos dos resultados principales. El primero, partiendo del principio de que la resiliencia debe ser definida en relación con factores que generan la necesidad de respuestas, se identificaron tres ejes temáticos que agrupan diversos problemas que se constituyen en factores que exigen de la población respuestas y capacidades. Estos ejes son:

- Eje de **Conflictividad socio-ambiental**, que hace referencia a los conflictos derivados de los daños al ambiente natural y la disputa por recursos naturales.
- Eje de **Violencia e inseguridad**, que hace referencia a las acciones criminales violentas que abarcan asaltos, secuestros, extorsiones, homicidios y violencia contra las mujeres e intrafamiliar, así como a la proliferación de grupos criminales organizados, en especial ligados al narcotráfico, tráfico de armas y de personas.
- Eje de **Fragilidad de las instituciones públicas**, que hace referencia a la incapacidad, inactividad o ineficiencia de las instituciones del Estado para cumplir el mandato legal para el que fueron creadas.

El segundo resultado fue la definición de la estrategia metodológica de la fase de consulta, para lo cual fue necesario dar respuesta a las siguientes preguntas: 1) con quiénes se debía hacer la consulta, 2) cómo debía elaborarse, y 3) dónde debía implementarse.

¿Con quiénes se debía hacer la consulta?

Uno de los criterios básicos del trabajo que se promueve desde Interpeace es que el contenido de los temas sustantivos discutidos en los procesos participativos tiene como fundamento la voz de los actores directamente relacionados con ellos.

Este ha sido uno de los criterios del proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* a nivel global en los tres países donde se ejecuta, lo cual plantea que los marcos de referencia y las herramientas de medición de las intervenciones internacionales no se desarrollen exclusivamente a través de “líderes expertos” sino a partir de la participación de múltiples sectores.¹¹

Por ese motivo, la fase de exploración permitió definir que la muestra debía contemplar un grado de participación a nivel departamental y otro a nivel sectorial.

A nivel departamental, la composición de los grupos de consulta se definió de la siguiente manera:

- Sectores u organizaciones relacionadas con los temas identificados en la fase de exploración,
- Funcionarios locales de la institucionalidad pública,
- Personas con capacidad de generar opinión pública,
- Personas de que hayan desarrollado trabajo de análisis o intervención relacionado con los temas,
- Instituciones religiosas,
- Autoridades indígenas, y
- Líderes políticos locales.

A nivel sectorial la muestra incluyó grupos de consulta con:

- Organizaciones de mujeres,
- Organizaciones de jóvenes,
- Organizaciones indígenas,
- Partidos políticos,
- Organizaciones en resistencia y/o defensa de la tierra, y
- Sector empresarial.

Adicionalmente para poder cubrir a todos aquellos actores que no están organizados por sector, Interpeace tiene planificada la realización de una encuesta con el apoyo de un equipo adscrito a la Universidad de Harvard (Cambridge, Massachusetts, USA), que permita complementar la información cualitativa recogida durante la fase de consulta. Esta encuesta se desarrollará en la posterior fase de implementación de la IAP.

¹¹ *Frameworks for Assessing Resilience*, Concept Note.

¿Cómo debía elaborarse la consulta?

Se determinó que la metodología en esta etapa se llevaría a cabo a través de grupos de consulta, los cuales fueron concebidos como espacios de debate compuestos por actores diversos a partir de la composición de la muestra anteriormente mencionada.

Estos grupos se debían implementar en dos niveles:

- 1) Grupos de consulta departamental.
- 2) Grupo de consulta sectorial.

Adicionalmente, se contempló la realización de al menos tres entrevistas en profundidad con actores locales en cada uno de los departamentos que componen la muestra.

¿En dónde debía elaborarse la consulta?

Si bien los problemas identificados durante la etapa de exploración pueden ser identificados en todo el territorio nacional, fue necesario hacer una selección de departamentos¹² que permitiera comprender la dinámica de éstos en relación con diferentes aspectos socioeconómicos y culturales de las distintas regiones.

Los criterios empleados para la selección de los departamentos fueron los siguientes:

1. *Composición étnico-cultural.* Se buscó que la muestra de departamentos seleccionados abarcara no solamente aquellos con mayoría de población indígena sino también incluyera departamentos con mayoría de población no indígena. Esta diferencia supone en Guatemala distinciones de tipo cultural, social e histórico ligadas al territorio.
2. *Situación socio-económica.* Se buscó que la muestra incluyera departamentos que presentaran variación respecto de los indicadores socio-económicos tradicionalmente utilizados en la caracterización socio-económica del país. Esto permite identificar la influencia que ejercen los factores a los que es resiliente un determinado grupo social que se expresa en respuestas y acciones en diferentes contextos socio-económicos del país.

¹² La división político-administrativa de Guatemala está estructurada por *departamentos*, y éstos a su vez por *municipios*. Actualmente existen 22 departamentos y 335 municipios en el territorio nacional.

3. Existencia y persistencia de una o varias de las problemáticas agrupadas como *factores a los que es resiliente la sociedad*: conflictividad socio-ambiental, violencia e inseguridad y fragilidad de las instituciones públicas.

De acuerdo con estos criterios, los departamentos seleccionados fueron clasificados de la siguiente manera:

Departamento	Composición étnico-cultural	Situación socio-económica
Guatemala	Presenta la mayor diversidad étnica del país. Composición étnica: 87.7% ladinos, 8.1% Kaqchikeles, 1.7% K'iche's, y 2.5% otros grupos. Total de población: 3,103,685 habitantes.	16% de población en situación de pobreza. 6.9% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 26.3%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 78.1 (por cada 100,000 habitantes).
Quiché	Población mayoritariamente indígena Composición étnica: 60.7% K'iche', 13.3% Ixil, 11.6% ladino, 6.6% Q'eqchi', 1.9% Poqomchi', 1.4% Q'anjobal, 1.3% Sakapulteko, 1.1% Mam, 1.0% Uspanteko, 1.1% otros. Total de población: 921 mil habitantes.	55% de población en situación de pobreza y 26% en pobreza extrema. 35.4% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 72.2%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 7.4 (por cada 100,000 habitantes).
Totonicapán	Población mayoritariamente indígena Composición étnica: 97.9% K'iche', 1.7% ladino, 0.5% otros. Total de población: 461,838 habitantes.	52% de población en situación de pobreza y 20% en pobreza extrema 21.8% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 82.2%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 4.3 (por cada 100,000 habitantes).
San Marcos	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 71.0% ladino, 27.0% Mam, 1.3% Sipakapense, 0.7% otros. Total de población: 995,742 habitantes.	46% de población en situación de pobreza y 20% en pobreza extrema. 20.3% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 53.5%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 16.6 (por cada 100,000 habitantes).
Huehuetenango	Población mayoritariamente indígena Composición étnica: 35.4% ladino, 24.8% Mam, 17.2% Q'anjobal, 7.4% Chuj, 5.2% Jakalteko, 4.5% Akateko, 2.4% K'iche', 1.1% Awakateko, 2.0% otros. Total de población: 1,114,389 habitantes.	49% de población en situación de pobreza y 22% en pobreza extrema. 27.3% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 69.5%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 15.9 (por cada 100,000 habitantes).
Jalapa	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 85.1% ladino, 10.1% Poqomam, 4.8% otros. Total de población: 309,908 habitantes.	39% de población en situación de pobreza y 23% en pobreza extrema. 26.5% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 49.3%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 48.4 (por cada 100,000 habitantes).
Zacapa	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 99.4% ladino, 0.6% otros. Total de población: 218,510 habitantes.	35% de población en situación de pobreza y 19% en pobreza extrema. 15.1% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 45.9%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 76 (por cada 100,000 habitantes).

Izabal	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 77.1% ladino, 20.9% Q'eqchi', 0.9% Garifuna, 1.0% otros. Total de población: 403,256 habitantes.	32% de población en situación de pobreza y 19% en pobreza extrema. 21.5% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 40.4%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 64 (por cada 100,000 habitantes).
Alta Verapaz	Población mayoritariamente indígena Composición étnica: 79.9% Q'eqchi', 10.9% Poqomchi', 7.4% ladino, 1.7% otros. Total de población: 1,078,942 habitantes.	36% de población en situación de pobreza y 43% en pobreza extrema. 31.8% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 59.4%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 17.2 (por cada 100,000 habitantes).
Petén	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 70.1% ladino, 25.2% Q'eqchi', 1.2% Kaqchikel, 3.4% otros. Total de población: 613,693 habitantes.	42% de población en situación de pobreza y 15% en pobreza extrema. 14.7% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 41.9%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 59.6 (por cada 100,000 habitantes).
Escuintla	Población mayoritariamente ladina Composición étnica: 93.5% ladino, 1.9% K'iche', 1.5% Poqomam, 1.3% Kaqchikel, 1.7% otros. Total de población: 685,830 habitantes.	36% de población en situación de pobreza y 5% en pobreza extrema. 15.1% de analfabetismo al 2010. Tasa de desnutrición crónica infantil de 32.4%. Según cifras al año 2010 la Tasa de homicidios era de 77.9 (por cada 100,000 habitantes).

Fuente: Cifras para el desarrollo humano. Colección estadística departamental. Varios Fascículos, PNUD, 2011.

El criterio para la selección de los grupos de consulta sectorial fue contrastar la perspectiva departamental con una visión de carácter nacional a través de organizaciones y agrupaciones cuyos intereses no están limitados a un ámbito geográfico específico y la problemática que abordan es de carácter nacional. Cada grupo de consulta sectorial seleccionado estuvo compuesto por representantes de diferentes organizaciones e instituciones vinculados a cada sector. Se seleccionaron los siguientes sectores:

- 1) Sector de mujeres,
- 2) Sector indígena,
- 3) Sector de jóvenes,
- 4) Sector privado,
- 5) Sector político (partidos políticos), y
- 6) Sector de organizaciones en resistencia.

La fase de exploración también generó información para priorizar los problemas ante los cuales los grupos sociales requieren desarrollar capacidades de resiliencia en cada departamento. De esta selección, los departamentos se ordenaron de la manera siguiente:

Departamentos seleccionados, según eje temático priorizado

Región/Departamento	Tema prioritario	
Central		Fragilidad de las instituciones públicas
Guatemala	Violencia e inseguridad	
Occidente		
Quiché	Conflictividad socio-ambiental	
Totonicapán	Conflictividad socio-ambiental	
San Marcos	Conflictividad socio-ambiental	
Huehuetenango	Conflictividad socio-ambiental Violencia inseguridad	
Nororiente		
Jalapa	Conflictividad socio-ambiental	
Zacapa	Violencia e inseguridad	
Izabal	Violencia e inseguridad	
Norte		
Alta Verapaz	Conflictividad socio-ambiental Violencia e inseguridad	
Petén	Conflictividad socio-ambiental Violencia inseguridad	
Sur		
Escuintla	Violencia e inseguridad	

La clasificación de los 11 departamentos de acuerdo a la problemática priorizada no significó que en el proceso de consulta los otros problemas identificados a nivel nacional no hayan sido considerados con el mismo nivel de importancia en el debate. El diseño metodológico de la fase de consulta debía integrar los ejes temáticos independientemente de la prioridad que se le asigne debido al carácter sistémico de la conflictividad del país, de tal suerte que su diferencia es de carácter analítico.

2.2 Fase de consulta

La fase de consulta tuvo como objetivo profundizar a través de una participación amplia de actores sociales temas relacionados con los principales problemas en el país, las respuestas que la sociedad implementa para hacerles frente, las capacidades con que cuenta la población para implementar dichas respuestas, los significados que esas acciones tienen y las prioridades que los grupos sociales definen.

La fase de consulta se llevó a cabo entre los meses de agosto y diciembre, durante los cuales se consultó a un total de 316 personas.

Total de grupos de consulta y entrevistas realizadas

Actividades	Número
Grupos de consulta departamental	11
Grupos de consulta sectoriales	6
Entrevistas	40

El total de personas consultadas componen un amplio y diverso grupo de organizaciones, instituciones públicas y privadas, tal como lo demuestra la siguiente gráfica.



En el caso de la denominación de los actores que representan a la sociedad civil o al sector público, se optó por respetar la auto-identificación de las personas participantes. Sin embargo, por motivos descriptivos, el siguiente cuadro elabora una generalización de la participación englobando a aquellos que acudieron como miembros de alguna institución pública local o nacional bajo el rubro de “sector público”, y a aquellos que no pertenecen a este sector dentro del rubro de “sociedad civil”. De igual manera se agrupa a las personas que participaron como miembros de algún partido político.

Cantidad de participantes en la fase de consulta según sector de proveniencia

Sector/Estrategia	Grupos de consulta	Grupos sectoriales	Entrevistas	Total por sector
Sector público	84	0	13	97
Sociedad civil	111	76	27	214
Partidos políticos	0	5	0	5
Totales	195	81	40	316

Implementación de los grupos de consulta

Para cada uno de los grupos de consulta, tanto departamentales como sectoriales, se contó con una guía metodológica que contempló tres secciones.

Primera sección. Consistió en una discusión plenaria en donde se planteó la pregunta ¿cuáles son los problemas que más afectan al grupo/comunidad/sector? Esta pregunta fue definida para abrir el debate entre los participantes.

Segunda sección. Consistió en la división del total de participantes en tres sub-grupos de discusión de acuerdo a los ejes temáticos definidos en la fase previa de exploración (violencia e inseguridad, conflictos socio-económicos y fragilidad de las instituciones públicas). Estos grupos (entre 6 a 10 integrantes) discutieron cinco preguntas que buscaban colocar en un primer plano aspectos que, como se pudo observar durante el trabajo, no siempre están conscientes en la acción de los sujetos. Las preguntas fueron planteadas en un lenguaje cotidiano, de manera que estuvieran más cercanas a las experiencias de vida de las personas.

El cuadro siguiente muestra las preguntas abordadas en las discusiones de los grupos:

Preguntas para la discusión en Grupos de Consulta	Factores a explorar
Pregunta No. 1: “¿Qué hacen las personas para sobrellevar/enfrentar día a día las dificultades derivadas de esta problemática?”	Acciones concretas que se realizan, sin que en ese momento lleven una carga valorativa sobre si dicha acción es lo que “se debe” o no hacer.
Pregunta No. 2: “Para enfrentar las dificultades generadas por esta situación, ¿quiénes y de qué forma se organizan?, ¿quiénes contribuyen y ayudan?”	Actores, entendidos como sujetos –individuales o colectivos– o bien instituciones que realizan la acción. Redes formales o informales que se crean, así como la interrelación e intercambios entre los actores.
Pregunta No. 3: “¿Qué se hace en la familia para enfrentar estas situaciones?, ¿qué se hace en la comunidad?, ¿qué se hace desde el Estado?”	Ámbitos donde se desarrolla la acción, pero también aquellos en los que dicha acción tiene impacto.
Pregunta No. 4: “¿Para qué les han servido las acciones descritas?”	Niveles de impacto. Como la misma pregunta lo deja ver, se busca tener la apreciación de las y los participantes acerca de la eficacia social de las acciones, así como su sostenibilidad.
Pregunta No. 5: “¿Por qué es importante para ustedes hacer algo o no hacer nada?”	Además de indagar acerca de valoraciones de las acciones (buenas, malas, correctas, equivocadas, según los términos de las personas) buscaba entender los argumentos y justificaciones de las acciones.

Tercera sección. Después de la discusión de los sub-grupos, el total de participantes se reunió nuevamente para una discusión colectiva final. El centro de la discusión giraba en torno a la exposición por parte de los sub-grupos de aquellos asuntos que consideraron como prioridades para un tratamiento futuro. La identificación de estos temas prioritarios es de mucha relevancia, pues permite visualizar de manera sucinta y concreta las cuestiones que para la ciudadanía deben ser asumidas por los tomadores de decisiones y actores políticos a nivel nacional, para generar transformaciones en las actuales condiciones que ahora les preocupan.

Elaboración del Documento de Sistematización de la fase de Consulta

La fase de consulta finaliza con la elaboración de un *Documento de país* que recoge de una forma ordenada los resultados e información obtenida a través de los grupos de consulta departamental y sectorial y las entrevistas.

El *documento de sistematización de la fase de consulta* no tiene como objetivo el presentar conclusiones. Al contrario, lo que persigue es plantear la diversidad de opiniones y perspectivas que cada uno de los sectores sociales participantes tiene en torno a los mismos problemas. De esa cuenta, se persigue que en el Documento de País se vean reflejadas las voces de los sectores que participaron en la fase de consulta.

Para la elaboración del *documento de sistematización* fueron diseñadas dos fases complementarias: sistematización de la información y estrategia de análisis.

Sistematización de la información. La información obtenida durante la fase de consulta fue sistematizada a través de dos instrumentos. El primero de ellos fue el levantado de memoria *in situ*¹³, que contiene una reproducción de lo discutido en cada una de las reuniones.

El segundo instrumento es la minuta de trabajo donde se exponen los principales aspectos del desarrollo de la reunión en cada departamento y grupo sectorial.

Cada grupo de consulta cuenta con los dos instrumentos ya mencionados y permite acceder a la información cuando sea necesario.

En relación con las entrevistas, se ha dicho que éstas versaron sobre la profundización de temas sobre los cuales, por motivos de tiempo o falta de confianza de los participantes, no era posible

¹³ Además de estas memorias se cuenta con el material producido por las y los participantes durante las reuniones de consulta (papelógrafos, fichas de trabajo, fotografías y video) y un archivo digital que contiene el audio de cada una de las reuniones y entrevistas.

hablar durante los grupos de consulta. Esas situaciones se valoraron como una muestra de confianza de los interlocutores hacia la institución. Por tal motivo, a lo largo del texto, las citas textuales de lo dicho son entrecomilladas y colocadas en cursiva sin hacer alusión a la identidad personal de quien lo dijo.

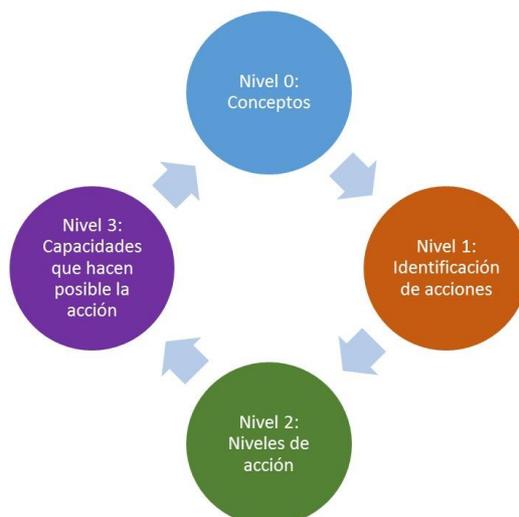
Estrategia de análisis. A partir de la información sistematizada, la redacción del presente documento estuvo guiada por una lógica analítico-descriptiva cuyo objetivo, más que elaborar un análisis interpretativo, es sistematizar la información recabada.

Tal como se mencionó anteriormente, la metodología IAP no busca ni partir de conceptos previamente definidos sin participación de los actores involucrados en el proceso político, ni generar conclusiones absolutas e interpretaciones previo a la discusión en profundidad que los grupos de trabajo IAP deben llevar a cabo. Por esta razón, la estrategia de análisis utilizada para la elaboración del Documento de País busca presentar los resultados e información obtenida desde diferentes ángulos y de acuerdo a diferentes niveles de análisis.

La estrategia de análisis está organizada en tres niveles:

- En el primer nivel de análisis se presentan las respuestas y las acciones generadas por la población frente a las diversas problemáticas identificadas, considerando además la frecuencia en la recurrencia de dichas acciones (es decir, cuales son más frecuentes y cuáles no) y los posibles aspectos contextuales que podrían estar relacionados con dicha recurrencia.
- En el segundo nivel de análisis se presentan las acciones de acuerdo a los niveles en los que se éstas se desarrollan: horizontal (entre grupos), vertical (entre grupos e instituciones) e individual.
- En el tercer nivel de análisis las acciones son presentadas en relación a la existencia de capacidades en las comunidades, grupos o instituciones.

El siguiente gráfico reproduce la lógica de la estrategia de análisis para elaborar este documento.



La información también se organiza a partir de los significados que las acciones tienen para los grupos participantes de la fase de consulta. Los significados cobraron relevancia en la discusión grupal, puesto que dan cuenta de la motivación existencial que impulsa las acciones para hacer frente a los problemas identificados.

Para organizar el material obtenido en la fase de consulta se elaboró una matriz de organización analítica compuesta por categorías descriptivas que luego permitieran la presentación ordenada y lógica en el presente documento. Estas categorías fueron:

- *¿Resiliencia a qué?* Hace referencia a las problemáticas identificadas por las y los participantes.
- *Capacidades.* Clasificadas según los niveles de acción referidos: vertical, horizontal (ambos colectivos) o individual.
- *Actores.* Hace referencia a los actores relevantes (individuales y colectivos) referidos por las y los participantes.
- *Tipos de resiliencia.* Definidos por las y los participantes de acuerdo a la eficacia y duración temporal de las acciones descritas.
- *Significados.* Hace referencia a la dimensión existencial y final que impulsa la conducción de acciones orientadas a enfrentar un determinado problema.
- *Prioridades.* Hace referencia a los temas y asuntos que para las y los participantes es relevante dar seguimiento. Estas prioridades están clasificadas según el ámbito de impacto o generación (familia, comunidad y Estado).

Limitaciones de la consulta

La primera de estas dificultades fue la imposibilidad de cubrir todos los departamentos. Limitaciones relacionadas con la duración total del proyecto y la disponibilidad de recursos humanos suficientes para una consulta más amplia influyeron en la decisión de abarcar 11 de los 22 departamentos del país.

Estos mismos factores influyeron para que fuera posible realizar solamente una reunión en cada uno de los departamentos, lo cual constituye una limitación metodológica al no haberse podido realizar acercamientos iniciales que facilitaran la convocatoria.

Asimismo, es preciso señalar que tanto en los grupos de consulta departamental como en los grupos sectoriales no se contó con la totalidad de representaciones existentes en cada localidad o sector, por lo cual las opiniones e ideas deben ser consideradas en referencia específica a quienes participaron del proceso.

Es necesario hacer alusión a la percepción negativa que manifestaron algunos participantes, en cuanto a que es la falta de confianza entre los actores lo que limita las posibilidades del diálogo como herramienta para construir consenso social. De manera similar, el desgaste del diálogo como herramienta se manifestó en la falta de voluntad expresada por algunas personas que al ser invitadas manifestaron no tener interés en participar en espacios en los cuales estuvieran presentes representantes de sectores que consideran sus adversarios. Estas situaciones fueron más evidentes en departamentos donde actualmente se viven situaciones conflictivas como producto de disputas por el acceso y control de recursos naturales. Por el contrario, cuando los grupos eran más uniformes (como fue el caso de los grupos sectoriales) las discusiones fueron más abiertas, aunque esto suponía contar con una perspectiva más homogénea sobre los temas abordados.

En ese escenario uno de los desafíos más importantes consistió en plantear el interés de Interpeace y del proyecto *Marcos de Análisis para Resiliencia* de promover el diálogo con el objetivo de generar nuevos conocimientos y actitudes para el cambio social. En cada una de las sesiones de trabajo se insistió en la importancia del intercambio de opiniones en un marco de respeto a fin de conocer las distintas perspectivas, sin el ánimo de concluir o alcanzar acuerdos consensuados durante esta etapa.

2.3 Fase de implementación de la IAP (grupo nacional de proyecto y grupos temáticos de trabajo)

Finalizada la fase de consulta y elaborada la sistematización de la misma, se procederá a la implementación de la Investigación Acción Participativa, IAP.

Esta fase requiere llevar a cabo dos procesos complementarios: la constitución de un Grupo Nacional que reúna a todos los actores clave de una sociedad, así como la constitución de Grupos de Trabajo temáticos.

Como resultado de este proceso se espera la generación de recomendaciones que den paso a nuevas articulaciones entre los diversos sectores sociales y el Estado para identificar nuevas formas de reconocimiento de sus capacidades para afrontar situaciones conflictivas, así como mejores oportunidades para la gobernabilidad.

Integración del Grupo Nacional del Proyecto y de los Grupos de Trabajo

El Grupo Nacional es el órgano rector del proceso y será integrado por personalidades representativas de alto nivel de las diversas instituciones y entidades del Estado, de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática a tratar, sector privado y personalidades con experiencia y conocimientos en la materia que pueden ser invitados a título personal.

Dentro de las atribuciones del Grupo Nacional se encuentran:

1. Definición de agenda de investigación de todo el proceso IAP, en la cual se especifican los temas que los Grupos de Trabajo deberán profundizar.
2. Designar delegados técnicos para la integración de los grupos de trabajo que se conformarán para la implementación del proceso IAP.
3. Aprobación de resultados y elaboración de propuestas consensuadas.

La definición de la agenda de investigación implica identificar los temas que deberán discutirse en profundidad en los Grupos de Trabajo. Cada Grupo de Trabajo se organiza alrededor de un tema específico. El Grupo Nacional es quien define los criterios y convoca la creación de los Grupos de Trabajo.

Los Grupos de Trabajo estarán integrados por personas representativas de las diferentes instancias participantes en el Grupo Nacional así como por personal técnico designado por dichas instancias. Los Grupos de Trabajo se constituyen como grupos estables y permanentes mientras dura el proceso y trabajan de forma organizada en sesiones semanales o quincenales según su propia definición.

Los Grupos de Trabajo ayudan a recabar la información necesaria sobre los temas abordados para generar el debate y así constituirse en el núcleo de la investigación participativa que derive en propuestas y líneas de acción sustentadas por la activa participación de todos los actores sociales. Es en estos espacios en los que se logra potenciar la riqueza de la diversidad y la complementariedad, ya que estimulan y favorecen que cada actor participe desde sus conocimientos, experiencias, capacidades, habilidades e intereses.

El desarrollo de las tareas de los grupos de trabajo es central en un proceso de esta naturaleza y su orientación recae en las figuras del investigador y el facilitador asignados a cada grupo. A estos grupos les corresponde supervisar las diferentes etapas del trabajo, tanto en lo relativo a los contenidos así como respecto de los métodos. El trabajo de los Grupos constituye la esencia de la Investigación Acción Participativa ya es que es por medio de este espacio que se puede aplicar a cabalidad esta metodología.

Como soporte al trabajo de los Grupos temáticos se plantea la conducción de una encuesta participativa, herramienta de medición cuantitativa que será realizada a partir de los insumos y las necesidades planteadas por los integrantes de los Grupos para ser incorporada en el diseño e implementación de la encuesta a nivel nacional. Tanto el desarrollo como los resultados de esta encuesta serán posteriormente puestos a disposición del Grupo Nacional, para su discusión.

Complementariamente, se constituirá una instancia que se denominará Grupo Nacional Ampliado y que involucrará a los actores participantes en el Grupo Nacional e incluirá adicionalmente a actores locales. Esta instancia únicamente se reunirá en dos ocasiones, una al inicio del proceso IAP para validar el documento de país y otra al final del proceso para validar los resultados obtenidos.

2.4 Fase de evaluación y seguimiento del proceso

La observación, registro y sistematización permanentes del proceso IAP constituyen una herramienta más para seguir construyendo los procesos teórico-prácticos con los que se logra un acercamiento más profundo a los objetivos reales trazados, alcanzarlos e incluso modificarlos de

ser necesario. Esta visión se basa en el criterio de que las experiencias no tienen un fin absoluto. Al contrario: son dinámicas, como lo son todos los procesos sociales. Por esta razón, se contribuye al crecimiento y enriquecimiento del proceso.

En este orden de ideas, se propone que el diseño de los mecanismos e instrumentos que se usarán para la evaluación del proceso, al igual que todas las fases anteriores, se haga por medio de un ejercicio participativo durante el cual se hace a una reflexión profunda sobre todos aquellos aspectos de carácter objetivo y subjetivo que permitieron llegar al resultado obtenido. Es una reflexión interna y no ajena y artificial al proceso mismo. Dentro de esto, uno de los principales retos de la evaluación es definir los criterios e indicadores a partir de los cuales se implementan las herramientas de evaluación. Esta definición debe ocurrir de manera abierta y consensuada de tal manera que criterios e indicadores sean coherentes con la naturaleza del proceso. El objetivo es evitar que una evaluación artificial derive en percepciones erróneas del proceso y por lo tanto le reste legitimidad y confianza.

El diseño del seguimiento que se le dará al proceso es un nuevo punto de partida. Es en este momento en el cual todos los esfuerzos realizados durante el proceso encuentran la posibilidad de realizar acciones iniciales para materializar los planteamientos propuestos.

El seguimiento debe analizarse no únicamente desde la perspectiva de la implementación de las propuestas alcanzadas, sino también para definir todas las posibles acciones que de manera conjunta pueden continuar impulsando los actores más allá del proceso mismo.

3. Contexto general

La República de Guatemala se localiza en América Central, colindando con México hacia el noroccidente, Belice hacia el nororiente, Honduras y El Salvador en la parte oriental y con el Océano Pacífico hacia el sur. Su territorio abarca 108,890 km² y según fuentes oficiales se estima que su población total para el año 2012 alcanza una cifra de 15,073,375 habitantes¹⁴, lo que la convierte en el país más poblado de la región centroamericana. Además, es el país con el mayor número de población indígena –que alcanza aproximadamente un 40.3%–¹⁵, mientras que la población ladina o mestiza alcanza un 59.4%, completándose con la presencia de minoritarias poblaciones garífunas (de origen afrodescendiente) con un 0.2% y xincas con 0.1%. De acuerdo con el texto de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala, signados en diciembre de 1996, se estableció que el país se compone de cuatro pueblos: maya¹⁶, garífuna, xinca y ladino.

La edad promedio de las y los guatemaltecos es de 20 años, la más baja en toda Centroamérica, haciéndolo un país bastante joven en términos de su composición etaria. No obstante, la esperanza de vida al nacer alcanza un promedio de 71.4 años (67.9 para hombres y 75 para mujeres), la menor de la región. La población femenina es mayoritaria, presentando un 51.22% frente a un 48.77% de población masculina. Según algunos indicadores la participación y las oportunidades económicas de las mujeres están en una relación de inferioridad de 2-3 con respecto a la población masculina, en todas las variables: participación en la fuerza laboral, equidad salarial por trabajo similar, ingreso estimado, participación de altos funcionarios y participación en trabajos profesionales y técnicos.¹⁷

En relación a la situación educativa, los datos oficiales revelan que un 15.38% de la población mayor de 15 años es analfabeta¹⁸; otros estudios, sin embargo, calculan este porcentaje en 25.2%.¹⁹ La educación pública es más accesible en el nivel primario y se va aminorando su cobertura en posteriores niveles. De acuerdo con datos del último censo, realizado en 2002, solamente el 3.6% de los guatemaltecos ha tenido acceso a la educación superior. En materia de

¹⁴ “Caracterización estadística República de Guatemala 2012”. Instituto Nacional de Estadística, noviembre 2013.

¹⁵ Todas las estadísticas donde no se cita fuente específica tienen como fuente común los datos del Instituto Nacional de Estadística.

¹⁶ La población Maya a su vez se compone de una diversidad de expresiones socioculturales y lingüísticas, entre las que se incluyen los Achi, Akateco, Awakateco, Chorti, Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Qanjobal, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Q'eqchi, Sakapulteko, Sikapakense, Tectiteco, Tz'utujil y Uspanteco. Según el texto del *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, suscrito el 31 de marzo de 1995.

¹⁷ Ver Ficha Estadística de Guatemala. Banco Centroamericano de Integración Económica. Disponible en <http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf>

¹⁸ Anuario Estadístico de la Educación 2013. Ministerio de Educación.

¹⁹ *Ibíd*, BCIE.

salud, la desnutrición infantil en distintas regiones del país ha cobrado relevancia como un tema de preocupación nacional en los últimos años. Ésta afecta a un 49% de la población infantil menor de 5 años. En la actualidad desde el Estado son promovidos programas de asistencia social para la reducción de este problema, tal es el caso del denominado programa *La ventana de los mil días*. Entre tanto, la tasa de mortalidad infantil es de 22.6 por cada mil nacidos vivos. Según los datos, en Guatemala existe un médico por cada 4,885 habitantes, lo que representa una limitada cobertura médica a nivel nacional; mientras que en los hospitales se calcula un promedio de 0.6 camas por cada 1,000 habitantes.

Guatemala es un país que, pese a tener un crecimiento macroeconómico estable (aproximadamente 4% anual) y ser la economía más grande de Centro América, también es uno de los países con las tasas de pobreza y desigualdad más altas del continente. La pobreza afecta a más de la mitad de la población (56.19%) mientras que un 15.59% es afectada por la extrema pobreza. Esta situación afecta principalmente a las poblaciones indígenas y rurales del país (74% en pobreza y 24.3% en extrema pobreza). Un gran número de ciudadanos guatemaltecos ha tomado la decisión de migrar hacia los Estados Unidos para solventar las carencias económicas. De acuerdo con la Comisión Nacional del Migrante Guatemalteco (CONAMIGUA) al año 2008 había cerca de un millón y medio de guatemaltecos viviendo en los Estados Unidos, cifra que representa un 12% de la población del país. Al mismo tiempo esta situación ha colocado a las remesas como un importante rubro en la economía del país. Según la CONAMIGUA, en 2008 el monto de las remesas alcanzó una cifra de US\$ 4,314,730.

La firma de los acuerdos de Paz entre el Estado de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG²⁰ en 1996 cerró un capítulo en la historia del país marcado por un enfrentamiento armado de 36 años de duración; período durante el cual miles de personas perdieron la vida.²¹ A 18 años de este cese al fuego que significó la apertura a la participación política de muchos sectores de la sociedad, entre otras cosas, los Acuerdos aún siguen presentando desafíos para la sociedad guatemalteca en su conjunto.

Hoy en día, nuevas formas de expresión de las cuestiones sociales aún no resueltas se manifiestan en el territorio nacional. En particular la situación de conflictividad socio-ambiental,

²⁰ Sin embargo, según señala Edelberto Torres-Rivas “todos los Acuerdos fueron debatidos y consensuados por los actores clave de la sociedad guatemalteca”. En: “Guatemala, desarrollo y democracia y los acuerdos de paz”. *Encuentros*, Revista Centroamericana de Ciencias Sociales.

²¹ Según datos oficiales de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, se estima que “en términos muy aproximados tuvieron lugar más de 160,000 ejecuciones y 40,000 desapariciones”. *Guatemala Memoria del Silencio*, CEH, pág. 73, 1999.

principalmente alrededor de la instalación de megaproyectos (minería a cielo abierto, hidroeléctricas y monocultivos de carácter extensivo), y la situación de violencia e inseguridad.

Sobre la conflictividad socio-ambiental, aunque se trata de una problemática extendida en la mayor parte del país, se encuentra mayor concentración en departamentos del occidente con altos porcentajes de población indígena, tales como Huehuetenango, San Marcos y Quiché. Otros departamentos situados en otras regiones del país y de composición étnica más diversificada también enfrentan conflictividad de carácter socio-ambiental, especialmente concentrada en el acceso a tierras –tal es el caso de Jalapa, con una histórica disputa de tierras comunales– y la expansión de monocultivos (principalmente de palma africana) como en el caso del departamento de Petén. De acuerdo con datos del Ministerio de Energía y Minas, para abril del 2014 existían 57 licencias de exploración y 32 de explotación, de materiales metálicos.²² Por otro lado, un mapeo realizado por la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH– en 2012, sugirió que la conflictividad generada por la instalación de estos megaproyectos afectaba a 13 departamentos del país, de los cuales una alta proporción eran indígenas y situados en el occidente del país. Otros estudios señalan que de los 101 municipios con licenciamientos mineros, el 78% reportaba algún conflicto.²³

En relación al fenómeno de la violencia y la inseguridad cabe mencionar la opinión de diversos estudios que sitúan al país como uno de los más violentos de América Latina y el mundo, condición compartida con los otros dos países del denominado “Triángulo Norte”: El Salvador y Honduras. Esta caracterización de Guatemala como un país violento toma como base los índices de homicidios registrados en los últimos años debido a que constituyen uno de los indicadores más expresivos del ejercicio de la violencia en el país. El Informe Global de Homicidios 2013²⁴ por ejemplo, calcula la tasa de homicidios en el país en 39,9. Otros estudios²⁵ estiman que entre los años 2009 y 2014 la tasa de homicidios ha descendido de 46.4 a 31.4.

Sin embargo, la situación de violencia e inseguridad en Guatemala no sólo se caracteriza por la ocurrencia de homicidios. Sumadas a éstos, la ciudadanía enfrenta problemáticas de índole delictiva y criminal –como asaltos, secuestros, extorsiones, crimen organizado y narcotráfico–, además de otras formas de violencia que afectan a sectores específicos de la población –como la violencia contra la mujer, trata y explotación de menores, entre otros. En suma, la situación de

²² Datos de estadísticas mineras reportadas en: <http://www.mem.gob.gt/viceministerio-de-mineria-e-hidrocarburos-2/estadisticas-mineras/> recuperado en julio 2014.

²³ *La Minería en Guatemala. Realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2014. Pág. 30.

²⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito.

²⁵ Ver “Violencia homicida en Guatemala retrocede por quinto año consecutivo” en: <http://ca-bi.com/blackbox/?p=9753>, recuperado en 02 de diciembre de 2014.

violencia e inseguridad constituye una fuente de conflictividad en la medida que promueve el descontento y la ruptura social, manifestadas en la necesidad de búsqueda de justicia por cuenta propia, en la proliferación de policías privadas y de comisiones de seguridad no reguladas así como en la restricción de la movilidad en ciertas áreas. Todo esto repercute en la generación de desconfianza respecto a otros miembros de la ciudadanía y respecto a las instituciones del Estado responsables por atender esta situación.

Finalmente, es preciso anotar que las reformas políticas que iniciaron en 1985 y continuaron con la firma de los Acuerdos de Paz dieron paso a reformas legales que han garantizado una mayor participación de la ciudadanía –por ejemplo, el caso de las leyes de descentralización, Consejos de desarrollo y el Código Municipal, entre otras. Pese a que en la actualidad las distintas estrategias de diálogo impulsadas por los gobiernos²⁶ no han conseguido del todo establecer un acercamiento genuino de los distintos sectores, las reformas y mecanismos legales surgidos de los Acuerdos de Paz aún constituyen una base importante para asumir los desafíos pendientes y continuar con la búsqueda de respuestas a las problemáticas sociales, que garanticen el pleno desarrollo de todas y todos los guatemaltecos.

²⁶ Durante el gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1991) se impulsó la estrategia denominada Concertación Social; en el gobierno de Jorge Serrano Elías (1991-1993) fue denominada Foro Multisectorial Social; con el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) se les llamó Encuentros de Actualización; durante el período de Alfonso Portillo (2000-2004) se impulsó la Mesa de Diálogo Intersectorial y Pacto Fiscal; el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) promovió el Diálogo Nacional/Plan Visión de País; durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) se impulsó el Sistema Nacional de Diálogo Permanente/Mesas temáticas; y en la actualidad el gobierno de Otto Pérez Molina promueve el Sistema Nacional de Diálogo.

4. Hallazgos y resultados del proceso de consulta

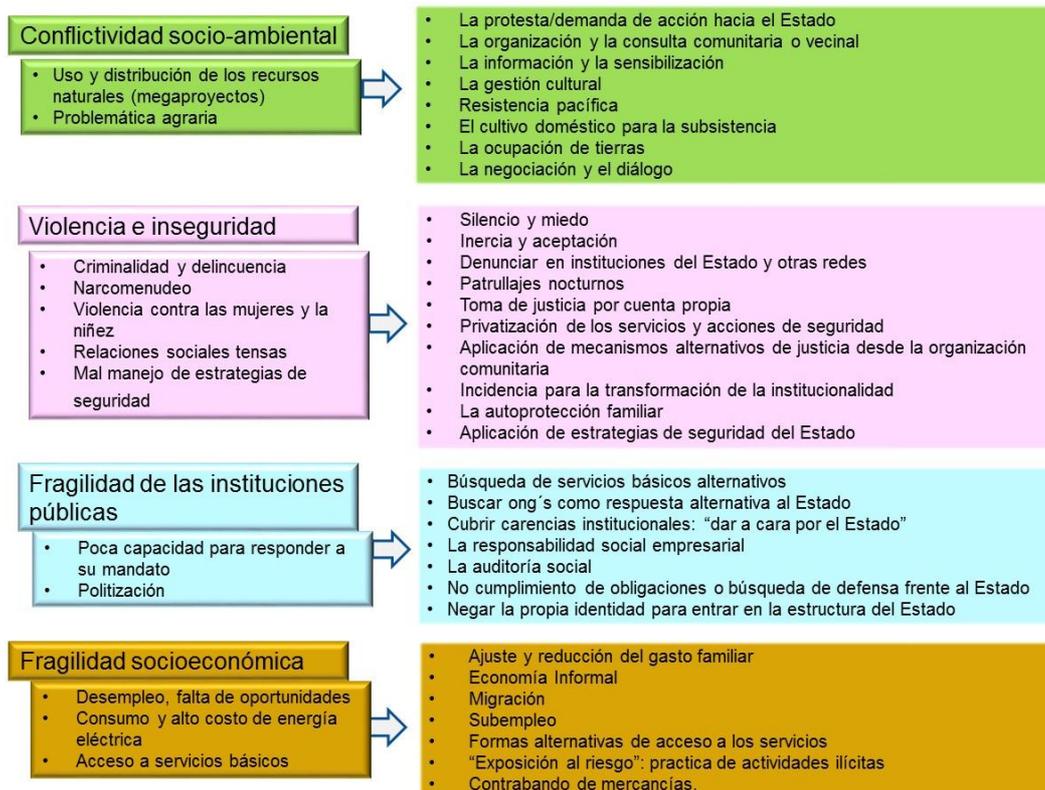
4.1 Identificando las respuestas a los problemas: mirando a las acciones

A continuación se presentan los principales problemas referidos en cada uno de los ejes temáticos definidos previamente en la Fase de Exploración (conflictividad socio-ambiental, violencia e inseguridad y fragilidad de las instituciones públicas) y las respuestas que, a criterio de quienes participaron en la Fase de Consulta, constituyen las principales acciones desarrolladas por la población frente a las problemáticas que se generan en cada uno de ellos.

A estos tres ejes se agrega, en la parte final de la sección, un eje más que se ha denominado Fragilidad socioeconómica. Esta inclusión se debió a la alta preponderancia que en los grupos de consulta de los 11 departamentos tuvo la cuestión del desempleo, la situación económica y el acceso a servicios básicos, y que, a criterio de los participantes, constituía un ámbito diferente a los tres anteriormente señalados.

Para ubicar de mejor manera al lector, tanto los problemas como las respuestas son presentados en base al criterio de mayor/menor recurrencia según lo informado. De esa cuenta, la primera respuesta encontrada podrá ser considerada, en el análisis, como la mayor y principal forma de acción de la población mientras que el último será el menos frecuente, según lo dicho por las y los participantes de la fase de consulta. El cuadro siguiente ilustra de manera sintética las acciones que se realizan frente a las problemáticas agrupadas en los ejes temáticos.

Ilustración No. 2 Las problemáticas y las respuestas



En los párrafos siguientes se hará la descripción de las problemáticas que fueron referidas en cada uno de los ejes temáticos, haciendo alusión a los actores de dichas acciones (quiénes) y los lugares donde más se manifiestan.

4.1.1 La conflictividad socio-ambiental

Para efectos de este proyecto se entiende por conflictividad socio-ambiental el conjunto de conflictos que, a lo largo del tiempo, se han agudizado producto de la disputa de intereses por el acceso, distribución y uso de recursos naturales (agua, tierra, cultivos) que necesitan las personas, comunidades y sociedad para vivir de forma plena. En ese marco los principales problemas identificados en la fase de consulta fueron:

Uso y distribución de los recursos naturales: La instalación de megaproyectos e hidroeléctricas.

Esta problemática se concentra principalmente en la instalación de proyectos mineros e hidroeléctricos. Esta situación ha cobrado mayores dimensiones de conflictividad en departamentos con mayoría de población indígena como Huehuetenango (municipio de Barillas y el caso de la hidroeléctrica Santa Cruz), San Marcos (San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa y la Mina Marlin), Quiché (Ixcán y la Hidroeléctrica Xalalá y Chajul e Hidro Xacbal) y Alta Verapaz (donde se mencionaron los casos de Monte Olivo y Mayaniquel en jurisdicción de Senahú). Pero también es materia de preocupación en departamentos con mayoría de población mestiza como

Zacapa. En Teculután –municipio de este departamento–, por ejemplo, se realizó una consulta comunitaria en noviembre de 2013 que se opuso a la instalación de una hidroeléctrica en los márgenes del río del mismo nombre.²⁷ Una experiencia similar se dio un año antes, en noviembre de 2012, en el municipio de Mataquescuintla, en el departamento de Jalapa, también al oriente del país.²⁸

En el departamento de Totonicapán, particularmente, el impulso de la Ley de Aguas y la administración de nacimientos por parte del Estado ha sido uno de los puntos de debate y descontento para las autoridades comunitarias y la población. Para los representantes del Estado, esta discusión se relaciona con la falta de aprovechamiento de los recursos naturales que posee el departamento y que, de esa manera, no contribuyen al desarrollo del mismo.

En todos los casos, lo que se percibe por parte de los sectores consultados –población, empresas y Estado– es la existencia de un conflicto latente que, a decir de los participantes, crea una fuerte división del tejido social en la medida que separa a las localidades entre aquellos que se oponen a los proyectos y quienes los apoyan debido a algún beneficio recibido (por lo regular, empleo). Y que además para muchos es una “*olla de presión*” que puede estallar en cualquier momento.

Entre las principales causas de descontento se encuentran:

- la falta de consulta a la población,
- la forma en que el Estado juega su papel en la conflictividad, a menudo identificado (tanto por sectores empresariales como por las poblaciones) como inadecuado y con excesivo uso de fuerza,
- el deterioro del sistema ambiental, y
- la contaminación de ríos y la consecuente generación de enfermedades.

Problemática agraria. La problemática agraria se concentra en situaciones de conflicto generadas por el acceso, propiedad y uso de las tierras. Acerca de esta problemática en la fase de consulta predominó la idea de que el principal punto de controversia se da en torno a la expansión de los llamados monocultivos, y muy particularmente la palma africana. Paralelamente esta situación trae consigo una complicación ligada a la acumulación de la tierra en pocas manos y la falta de acceso para una mayoría de la población involucrada. La búsqueda de alternativas para paliar este

²⁷ Para mayor información ver: http://www.prensalibre.com/zacapa/Teculután-Zacapa-consulta-municipal-rechazan-hidroelectricas-vecinos_0_1256874390.html

²⁸ Para mayor información ver: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/cc-avala-consulta-popular-que-vecinos-se-oponen-mineria>

problema trae consigo disputas en torno a la deforestación, la ocupación de áreas protegidas y el desalojo, así como la disputa por lugares sagrados.

La complejidad de la situación agraria en Guatemala ha sido tema de atención por parte de analistas y expertos, quienes coinciden en señalarla como uno de los problemas estructurales del país.²⁹ Entre tanto, sus manifestaciones concretas adquieren matices distintos en cada una de las regiones del país. En el departamento de Petén, por ejemplo, además de la preocupación por el uso de la tierra para el monocultivo también se ve un problema difícil en torno a la actual dinámica de acumulación de tierras. Esta dinámica se caracteriza, según se dijo, por la apropiación de pequeñas porciones de tierra campesina por parte de terratenientes –muchas veces ligados al narcotráfico–, a través de amenazas o desalojos. En otra vía de análisis se consideró que esto también se debe al compadrazgo que existe entre los dueños de grandes extensiones y personas en las instituciones que permiten que esto suceda. Un aspecto colateral de esta problemática lo representa la pérdida de derechos de vía de acceso para aquellos pequeños propietarios cuyos terrenos han quedado en medio de la tierra acumulada por los terratenientes.

Aunque sin entrar en detalles respecto a la forma de acumulación de tierras, pobladores de Zacapa también expresaron su preocupación por la compra de terrenos en los linderos del proyecto del Corredor Seco. Un caso ilustrativo lo presenta el departamento de Jalapa donde la conflictividad por la situación agraria puede considerarse *sui generis* e histórica, pues se debe a la disputa por las tierras donde actualmente se asienta la cabecera municipal que pertenecieron a comunidades indígenas de Santa María Xalapán, antes de 1873 cuando la creación del departamento de El Progreso trasladara los linderos de dicho territorio y se produjera la usurpación y venta errática de tierras.³⁰ El conflicto en este caso enfrenta a pobladores de esta región y el resto de habitantes del casco urbano. Cabe decir que además de la situación concreta también existe una disputa de carácter simbólico que adicionalmente lleva consigo ideas y prejuicios entre unos y otros. Un ejemplo de esto fue el impacto que causó la colocación del nombre “Xalapán” encima de “Jalapa” que aparece en una de las colinas visibles desde el área urbana de la cabecera municipal, en las vísperas de la feria municipal del año 2012.³¹ Las personas que participaron en el grupo de

²⁹ La producción académica sobre la situación agraria del país es extensa y su análisis ha estado ligado a los procesos de cambio en el país. Por ejemplo, se pueden consultar: Monteforte Toledo, Mario. *Guatemala: Monografía sociológica*. Schneider, Ronald M. *Communism in Guatemala 1944-1954*. Frederick A. Praeger, Inc., Publishers. Sabino, Carlos. *Guatemala, la historia silenciada (1944 - 1989)*: Tomo I, Revolución y Liberación. Fondo de Cultura Económica de Guatemala S.A. 2007. Palma Murga, Gustavo, *La problemática agraria en Guatemala hoy: algunos apuntes para su consideración*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, vol II, no. 2. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica: Costa Rica. Diciembre. 2005;

³⁰ Ver Dary, Claudia. (2010). *Unidos por nuestro territorio. Identidad y organización social en Santa María Xalapán*. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.

³¹ Ver más detalles en: http://www.prensalibre.com/jalapa/Polemica-ubicacion-letrero_0_772722761.html

consulta perciben que esta situación no se debe a diferencias étnicas, sino a la mala distribución de la tierra.

Mientras tanto, en el departamento de Alta Verapaz se considera que las dinámicas se han ido modificando: en el año 2000 la demanda era de tierras, luego se fueron dando las ocupaciones y en la actualidad se está dando la expansión de monocultivos. El problema agrario histórico básicamente se resume en la concentración de la tierra en pocas manos. Participantes del grupo de consulta de Alta Verapaz consideraron que a este problema se suma la especulación de precios del café y el cardamomo *“ya que se estuvo manipulando por parte de los empresarios la baja del precio y en el Banco de Guatemala siempre se mantuvo el precio para una buena cantidad para la población y hacerle creer a la población que todo estaba abajo, lo cual era únicamente para acumular riqueza”*. En relación a los monocultivos se habla principalmente que la expansión de la brecha de palma africana está causando mucho daño en la Franja Transversal del Norte.

Como corolario de esta problemática se encuentra la acción del Estado, la cual es señalada por las y los participantes como desmedida y privilegiando el uso de la fuerza para dirimir los conflictos. En Huehuetenango y Totonicapán se colocaron como ejemplos los casos del municipio de Barillas y la masacre de Alaska, respectivamente. No menos importante fue la mención de la represión de las manifestaciones en Santa María Xalapán, en jurisdicción de municipio de Mataquescuintla, Jalapa.

Respuestas a la problemática socio-ambiental

Al ser consultados sobre las acciones concretas que son desarrolladas frente a estas problemáticas en cada uno de los departamentos, las y los participantes discutieron sobre una variedad de respuestas que en algunos casos son similares en cada región, mientras que en otros se manifiestan de manera particular. A continuación se describen las respuestas, iniciando por aquellas más referidas.

- **La protesta.** Se refiere a la manifestación pública del descontento tanto por el uso de los recursos naturales como por la carencia de operación de las instituciones del Estado, especialmente en su condición de mediador. A la pregunta *“¿Qué hace la gente frente a estas situaciones?”*, la primera respuesta que surgía era *“protestar”*, acción que incluye el bloqueo de vías, la manifestación pública y la toma de edificios, a fin de que sus demandas sean escuchadas.

Alrededor de esta acción circulan discursos de legitimación/deslegitimación de lo hecho por los grupos en contienda. Mientras que para los grupos (comunidades o poblaciones)

que ejecutan la protesta se trata de un mecanismo válido y constitucionalmente garantizado, para otros –como se expresó abiertamente en Jalapa– se les ve como personas “resentidas”, que no quieren dialogar o que “se acostumbran a protestar por todo” y, en última instancia, “que son manipuladas por otros intereses”.

- **La demanda de acción hacia el Estado.** Pero además de la manifestación pública, los actores sociales consultados en los 11 departamentos coincidieron en el ejercicio de exigir al Estado, ya sea de manera directa a las instituciones involucradas en la materia socio-ambiental –como la Secretaría de Asuntos Agrarios y el Ministerio de Energía y Minas, entre otros– o a través de entidades como los Consejos Departamentales de Desarrollo, que accionen a fin de resolver las cuestiones relativas a la problemática. De acuerdo con la opinión de participantes en los grupos de consulta, por lo general estas demandas son canalizadas a través de los COCODES o bien a través de redes y mesas intersectoriales, como por ejemplo las Redes de Derivación o los Comités de Justicia en Huehuetenango y Alta Verapaz.
- **La organización y la consulta comunitaria o vecinal.** Una de las acciones que gana más notoriedad en la opinión de los consultados es la organización de los pobladores para manifestarse en contra de la instalación de megaproyectos e hidroeléctricas bajo la consigna de la “defensa de la tierra”. En esta práctica sobresale como principal mecanismo el uso de la “asamblea” como forma de consulta al interior de los grupos pero también como espacio de deliberación y exigencia al Estado de consultarles acerca del uso de los recursos naturales, sustentados específicamente en el marco legal del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Experiencias de consulta fueron referidas en los departamentos de Quiché, Huehuetenango y San Marcos, principalmente.
- **Resistencia Pacífica.** Al referir esta acción específica, participantes de los grupos sectoriales de mujeres y organizaciones en resistencia coinciden en señalar a los habitantes de La Puya, en San José del Golfo, como una forma de oposición a la instalación de megaproyectos de manera pacífica, evitando la confrontación con los contingentes de la fuerza pública desplegados en el área.
- **El cultivo doméstico para la subsistencia.** Una de las formas de enfrentar la falta de acceso a tierras para la producción agrícola ha sido la opción por los cultivos tradicionales (maíz y frijol) por parte de pequeños productores, en porciones mínimas de terreno y huertos familiares. Estas acciones fueron referidas en departamentos donde las personas cuentan con un espacio de terreno para cultivar, tal es el caso de San Marcos, Huehuetenango, Alta Verapaz y Petén.
- **La ocupación de tierras.** En otra vía de acción, en departamentos caracterizados por la alta concentración de tierra como Escuintla, Alta Verapaz, Izabal y Petén, campesinos y poblaciones indígenas se organizan para ocupar tierras para vivienda o para la

producción. Esta acción, sin embargo, genera un círculo de conflictividad basado en la fórmula: carencia/ocupación/desalojo.

Aunada a la ocupación de tierras, entre las acciones de los diversos actores que se declaran a sí mismos como propietarios legítimos se encuentra la búsqueda de la regulación y la certeza jurídica de la propiedad. Tal como se describió en el caso de Santa María Xalapán, Jalapa.

- **La información y la sensibilización.** Frente a las difíciles condiciones para el diálogo, el sector empresarial involucrado en la situación también desarrolla diversas acciones. Los actores de este sector consultados refieren el uso de su “política del buen vecino”, basada en documentos elaborados por el Banco Mundial y que básicamente buscan la aproximación a los actores locales. Entre las acciones que incluye esta política se encuentran: las campañas publicitarias, la formación en escuelas, elaboración de códigos de ética y de gestión social.

Estas acciones se desarrollan bajo la idea que en muchas ocasiones la oposición a los proyectos surge de la falta de información adecuada respecto a la naturaleza de los mismos así como de los beneficios que podrían llevar a las comunidades.

Pero la información y la sensibilización no solamente es una acción ejecutada desde el sector empresarial, sino también por organizaciones sociales inter-comunitarias e inter-departamentales que divulgan información a través de medios alternativos y a través de asambleas donde se plantean las posiciones y puntos de vista respecto a la problemática.

- **La gestión cultural.** Paralelamente, las empresas también realizan un trabajo de gestión social (cultural) que básicamente trata de empleo de personas de las comunidades o poblaciones donde van a trabajar a fin de conocer las condiciones culturales y de contexto pero también para el traslado de información en los idiomas de las regiones. En el acercamiento a las comunidades por vía de la gestión cultural, los participantes del grupo de consulta sectorial con empresarios también manifestaron sobre la apertura hacia prácticas culturales como las ceremonias mayas, con el objetivo de pedir permiso para el inicio de sus operaciones. No todos los involucrados comulgan con esta idea pero, como fue expresado por las personas consultadas, “*esto se acepta porque hay que aceptarlo*”, agregando que para su satisfacción suele otorgárseles el permiso.
- **La negociación y el diálogo.** Uno de los mecanismos mencionado para dirimir las diferencias en torno al acceso a los recursos naturales, la tierra y los servicios básicos ha sido la apertura de espacios de negociación y diálogo entre empresas y poblaciones. No obstante, también existe una percepción entre los participantes acerca de la poca eficacia de este mecanismo y en particular del Estado a través del Sistema Nacional de Diálogo, a quien lejos de percibirse como un intermediario se le concibe como acentuador del conflicto.

Aunque para muchos de los participantes ha sido importante la realización de esta acción, también lo es que existe una diversificación de posturas, tal como lo deja ver la opinión de una persona entrevistada: *“hay grupos que avalan y otros que están en contra, sin embargo hay grupos que no son vistos y que pueden ser presionados por los otros dos grupos obligándolos a tomar una postura que puede ser a favor o en contra, utilizando la filosofía estás conmigo o contra mí”*.

Otros actores sugieren que el diálogo sí ha funcionado, como fue dicho en el departamento de San Marcos, y que ha sido gracias a la instalación de mesas municipales que se han reducido las tensiones en varios municipios. Al respecto se mencionó que estas acciones no son vistas porque hay un interés politizado en no querer aceptar que sí se están generando condiciones para reducir las tensiones.

Haciendo un breve resumen comparativo de las respuestas más comunes a la problemática socio-ambiental y las condiciones que podrían estar relacionadas con su surgimiento es necesario señalar en primer término el sentimiento de desconfianza e insatisfacción frente al Estado que, de manera generalizada en los 11 departamentos, produce la protesta social y la búsqueda de canales de demanda y exigencia del cumplimiento de sus responsabilidades.

Según se ha visto en las acciones descritas, estas respuestas no sólo incluyen aquellas que actualmente son objeto de debate acerca de su legitimidad entre los sectores enfrentados debido al tipo de medios utilizados (toma de edificios, bloqueos), sino también otras acciones recurrentes como la transmisión de información y la sensibilización, que encuentran su expresión en diversas modalidades y canales en todos los departamentos, tales como medios de comunicación alternativos, redes de apoyo interinstitucional y hasta al interior de los mismos Consejos de Desarrollo.

Para las otras acciones, menos recurrentes en la totalidad de los departamentos pero muy importantes para aquellos donde se desarrollan, es necesario considerar ciertos elementos contextuales y culturales que permiten a las poblaciones y comunidades indígenas de los departamentos de Quiché, Totonicapán, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz, generar formas de organización para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones o bien para generar sus propias condiciones de resolución. Esta organización comunitaria se debe en parte a la existencia de elementos culturales comunes como el idioma, la historia y la definición (física o simbólica) de un territorio, pero también de la relativa autonomía (en buena medida promovida por la lejanía geográfica) en relación a los centros urbanos donde se asienta la institucionalidad estatal.

4.1.2 La violencia y la inseguridad

Se entiende por violencia toda agresión física y psicológica que atente contra la vida y propiedad de las personas. Se incluye aquí la criminalidad, que es todo acto de transgresión a la ley en detrimento de la vida y de la propiedad de las personas tanto a través de acciones violentas como no violentas. Por su parte la inseguridad se concibe como la sensación de miedo producido por la percepción ante la amenaza constante de poder ser víctima de una acción violenta o criminal y ante la incapacidad de la institucionalidad pública de dar respuesta a dicho problema.

En este marco, la criminalidad y la delincuencia resultan ser las mayores preocupaciones de la población. A ellas se agregan, en menor intensidad, situaciones como el narcomenudeo, la violencia contra las mujeres y contra la niñez. Pero también llama la atención que, de manera general, existía una percepción de relaciones sociales tensas –que contienen la potencialidad de dirimirse a través del uso de la violencia– entre la ciudadanía.

Criminalidad y delincuencia. Básicamente esta problemática envuelve actos de extorsión, robo, asaltos, amenazas de muerte y, en menor medida, secuestros. Los datos oficiales son imprecisos tanto en las causas como en la ocurrencia diferenciada en cada región. Pese a ser generalizada en todo el territorio nacional, la problemática tiende a afectar con mayor intensidad las regiones urbanas y de composición étnica más diversa, como Guatemala, Zacapa, Jalapa, Izabal y Escuintla.

En estos departamentos los robos, las extorsiones y los homicidios son de mayor recurrencia. En Jalapa esta situación se manifiesta en el constante robo de motocicletas. En Zacapa, por su parte, hay una preocupación mayor especialmente en el tema de asesinatos y extorsiones. Llama la atención que otros asuntos sean considerados dentro del fenómeno de la violencia, tal como “*la instalación de tiendas de gente que migra de allá*”, es decir, de occidente. La explicación de este fenómeno, según se discutió, se da en dos vías. La primera de ellas es la relación causal entre negocios y violencia, pues, según se dice, al observar mayor movilidad de dinero los extorsionistas se ven más movidos a actuar y a seguir a los comerciantes. En la segunda, el argumento señala que les preocupa –a los lugareños– el origen de la abundancia de productos y dinero que tienen estas tiendas que, a falta de una explicación, podría ser de fuentes ilícitas.

Mientras tanto en el departamento de Izabal se sitúa la problemática en las zonas urbanas de los municipios como Los Amates, Morales y Puerto Barrios donde sobresale la violencia homicida y los ataques armados, pero al mismo tiempo se concibe esta situación como algo que involucra solamente a aquellos que andan “*metidos en algo*” y muy particularmente en redes locales de

narcotráfico. Un dato interesante es que este tipo de violencia afecta y es asociado principalmente a hombres jóvenes.

En el departamento de Quiché, al referirse a actos criminales como las amenazas de muerte y los secuestros, los participantes del grupo de consulta los atribuyeron a grupos políticamente enfrentados que utilizan el miedo y la violencia para intimidar a sus oponentes. Éstos, según se mencionó, involucran a grupos de vecinos y pobladores organizados debido a diferencias políticas, celos, disputas limítrofes en propiedades pequeñas pero también a nivel de jurisdicción municipal. Mientras tanto, en temas de delincuencia es identificado el cobro de extorsiones a negocios como la mayor preocupación. Esto se agrava por la percepción de inoperancia de la Policía Nacional Civil y su posible participación (por negligencia o por recepción de dinero – “mordida” –) en los actos delictivos.

Narcomenudeo. El narcotráfico no fue un tema del cual se hablara abiertamente, a menos que se formulara por parte del investigador una interrogante expresa. Sin embargo, el tema fue colocado como un asunto de inseguridad para la juventud alrededor de los centros educativos. A pesar de que, a criterio de los consultados, existe una percepción generalizada de Zacapa y otros departamentos del oriente del país como Chiquimula y Jutiapa, como departamentos donde un gran número de personas se dedican a la narcoactividad, la situación que les preocupa no es la presencia de narcotraficantes que además de no representar una amenaza “*si uno no se mete con ellos*” son considerados benefactores de la población; se trata más bien de cuestiones como el narcomenudeo y el consumo a menor escala por parte de “*jóvenes que no tienen orientación de sus padres*”. Una situación similar fue expresada en Jalapa, donde además el problema fue asociado a la deportación de los Estados Unidos y que, debido a eso, ellos no tenían ese problema “*porque la gente de aquí que se va, sí trabaja*”.

En general, para los consultados, el problema del narcotráfico se ve como un asunto externo sin repercusiones para la población, en la medida en que no se involucre y permita el accionar de personas y grupos que se dedican a esta actividad, tal es el caso de Huehuetenango donde se reconocen como “*un lugar de paso*”. En última instancia y a voz baja se reconoce que la presencia de personas dedicadas a la narcoactividad ha beneficiado a las poblaciones en el apoyo para actividades locales o bien para “ahuyentar” a los delincuentes que actúan por cuenta propia. Otra percepción se tuvo en Escuintla, donde los participantes señalaron a la narcoactividad como una alternativa de generación de ingresos económicos a través de la “*pesca*” de cargas de estupefacientes que son lanzadas al mar.

Violencia contras las mujeres y violencia contra la niñez. Seguida de la preocupación por la delincuencia común se encuentra la violencia contra la mujer, que fue manifestada recurrentemente por las personas consultadas en los 11 departamentos. Aunque se reconoce que esta es una situación que afecta específicamente la vida de las mujeres, en el imaginario común esta problemática suele asociarse a la violencia Intrafamiliar (cuya diferencia inicial con respecto a la anterior es el ámbito de producción de la violencia) y a la violencia en contra de la niñez, especialmente. De esa cuenta, estos temas fueron a menudo abordados en un mismo momento, incluyendo violencia sexual, embarazos prematuros, casamiento de niñas, abuso sexual y trata de menores.

Una de las primeras apreciaciones al respecto es que estas formas de violencia se producen dentro del espacio privado de la familia, atendiendo a diferentes causas como el machismo, el patriarcado y la falta de equidad entre géneros. Pero también a la falta de recursos y condiciones para que las mujeres generen su propia riqueza. Sin embargo, en opinión de quienes comentaron al respecto, en la mayoría de ocasiones esta problemática es silenciada y su resolución reducida al ámbito de la familia o la pareja.

En relación al embarazo prematuro y casamiento de niñas, participantes de los departamentos de Alta Verapaz, Quiché y Jalapa asociaron este hecho a prácticas comunales donde los hechos se ven normales.

Acerca de la trata y explotación de niñas, niños y jóvenes en opinión de las y los participantes de Alta Verapaz “*hay muchos jueces abusadores o implicados en tráfico de personas, lo cual puede ser un conflicto preocupante cuando se trata de ejercer algún control pues hay otro tipo de control que no permite que se avance en este tipo de situaciones, ya sea por abuso de poder o por un control político*” (sic). Geográficamente el problema en Alta Verapaz es situado en las regiones de la Franja Transversal del Norte –FTN– y los municipios del Polochic (Senahú, Tucurú, Tamahú, La Tinta y Panzós).

Mientras tanto en departamentos fronterizos como Huehuetenango y Petén, la trata y explotación también son asociados a la migración centroamericana, afectando de esta manera a mujeres que van de tránsito por sus territorios.

Relaciones sociales tensas. Se ha colocado este aspecto de manera separada debido a la recurrencia de su mención en varios de los departamentos consultados. Básicamente se trata de situaciones de relacionamiento cotidiano que afectan a la ciudadanía y que son interpretadas por muchos como situaciones de inseguridad toda vez que son vistas como amenazas a la tranquilidad,

tal es el caso de la instalación de cantinas, centros nocturnos (bares) así como el ruido que producen.

Esta situación fue identificada en los departamentos de Escuintla, Quiché, Alta Verapaz (en municipios como Fray Bartolomé de las Casas y Cahabón) y Jalapa. En este último departamento se hizo referencia al alcoholismo como una situación grave que se manifiesta en el ingreso aproximado de 60 a 70 personas mensuales a las casas de rehabilitación de ese departamento, según estadísticas de la oficina local del Instituto Nacional de Estadística.

En esa misma región se ha señalado la falta de precaución y la poca observancia de las normas de tránsito como una de las causas de accidentes viales especialmente protagonizados por motocicletas y moto-taxis o “*tuctucs*”. Esta situación también ha sido sensible y señalada en el grupo de consulta de la ciudad de Guatemala, donde se percibe el tránsito de vehículos como uno de los ámbitos donde más se producen actitudes y comportamientos violentos tales como pasarse semáforos en rojo, no respetar los pasos de cebra, excesivo uso de bocinas y peleas entre conductores.

En última instancia se considera que estas formas de relación producen estrés cotidiano que se reproduce en todos los niveles de la vida social y “*crea un círculo vicioso del cual es difícil escapar*”.

Impacto de las cárceles en la percepción de inseguridad. Dentro de las condiciones de inseguridad resaltó entre los participantes de dos departamentos la percepción acerca de la peligrosidad y sensación de amenaza alrededor de las instalaciones carcelarias. Son estos los casos de Escuintla y la Granja Penal Canadá, y el departamento de Jalapa y la Cárcel Preventiva para Hombres ubicada en su jurisdicción.

Con respecto a la primera se mencionó la preocupación por los familiares de los reos que suelen asentarse en los alrededores provocando, según la percepción de quienes señalan el hecho, inseguridad y violencia. Por su parte en Jalapa, como dato de contexto es necesario recordar que en abril de 2014, 240 reos se amotinaron en respuesta al traslado de un grupo de pandilleros³² y que en julio de ese mismo año escaparan tres reos del reclusorio.³³

³² Ver más detalles en: http://www.prensalibre.com/departamental/Motin-disturbios-carcel-Jalapa-presos-reos-pnc-antidisturbios-presos_0_111888208.html

³³ Ver más detalles en: http://www.prensalibre.com/jalapa/tres-reos-se-fugan-carcel-Jalapa_0_1166883525.html

Mal manejo de las estrategias de seguridad. De cara a la situación de violencia vivida y percibida por las poblaciones existe también una valoración acerca del mal manejo de las estrategias de seguridad, que termina por convertirse en una fuente de conflictividad. Aquí es necesario señalar que esta valoración negativa recae especialmente sobre la institución policial.

En Escuintla, además de los problemas señalados se suma la identificación de la incapacidad de la PNC por señalamientos de asociación con estructuras criminales pero también por falta de elementos policiales, así como la poca efectividad del Ministerio Público.

Una percepción similar surgió entre los participantes del departamento de Guatemala donde se asocia a actores estatales en la comisión de delitos; tanto por su incapacidad de responder como por la corrupción que se da dentro de las instituciones públicas, especialmente la PNC, que pese a la implementación de diversos programas de seguridad son percibidas como ineficientes y poco confiables (por ejemplo el plan “Cuéntaselo a Waldemar”).

El mal manejo de las estrategias de seguridad no solamente hace eco a la poca eficiencia de las mismas sino a su direccionamiento, pues a menudo se contrastó el excesivo uso de fuerza pública para enfrentar manifestaciones populares (por ejemplo, el caso de la Minera San Rafael y la población de La Puya, donde han sido destacadas grandes cantidades de policías) mientras que esta misma fuerza es mínima para el tratamiento de la delincuencia común.

Una última arista a la situación fue colocada en el grupo de consulta en Alta Verapaz, donde se consideró la existencia de una violencia ejercida desde el Estado en la medida que promueve mecanismos de discriminación y exclusión desde sus instituciones, tendencia que se manifiesta en la falta de atención a demandas sentidas como la seguridad y la aplicación de la justicia.

Respuestas a la violencia y la inseguridad

- **Silencio y miedo.** Recurrentemente se mencionó que ante la situación de violencia e inseguridad la población se queda callada y prefiere no decir lo que está sucediendo (aun cuando les esté sucediendo a ellos, como el caso de las extorsiones) por miedo a represalias y la falta de credibilidad en la eficacia de la policía y el sistema de justicia. Estas actitudes o formas de acción fueron identificadas por las y los participantes de los departamentos de Guatemala, Escuintla, Zacapa e Izabal.
- **Inercia y aceptación.** Debido a que se concibe como una problemática inminente que no se resuelve con la denuncia o la manifestación de la insatisfacción, como sucede en el

caso de los conflictos socio-ambientales o de la fragilidad de las instituciones públicas, hay una sensación de inercia que se manifiesta en expresiones como “*luchar hasta donde se pueda*”, “*nada se puede hacer, sólo esperar cuando nos toque*” o “*sólo nos queda rezar*”.

Quizás el ejemplo más dramático de esta situación fue expuesto en la reunión de Escuintla donde se mencionó que las familias del municipio de Palín se organizan para juntar el dinero que en determinado momento le es exigido a alguna de ellas como pago de extorsiones.

- **Denuncia ante las instituciones del Estado.** Pese a ser motivo de poca confianza, la acción de denunciar sigue formando parte de las principales respuestas de las poblaciones, según se dijo en los grupos de consulta. Sin embargo la denuncia cobra mayor peso en departamentos con mayor presencia de instituciones públicas que gozan de cierto reconocimiento, tal es el caso de Huehuetenango y Alta Verapaz, por ejemplo, donde el Ministerio Público cuenta con oficinas de atención especializadas como es el caso de las Fiscalías de la Mujer y su Modelo de Atención Integral –MAI. En departamentos donde recién son instaladas estas oficinas, como el caso de Quiché, según informó el representante del Ministerio Público, apenas empieza a elevarse el nivel y “la cultura” de denuncia.
- **Patrullajes nocturnos.** La organización de los vecinos para lo que se denomina *prevención* tiene una acción concreta: el patrullaje nocturno o rondas de vigilancia. Para muchas de las personas consultadas esta práctica ha sido eficaz para ahuyentar a quienes buscan cometer actos delictivos. Sin embargo, también existen reservas en relación a la delimitación de sus funciones (muchas de estas organizaciones vecinales son avaladas por la Policía Nacional Civil y por el Ministerio de Gobernación) pues también se reconoce que ha habido abusos.

Uno de esos abusos mencionados es el cobro del “*servicio de cuidado*” para aquellas personas que no participan directamente en los grupos de vigilancia. De acuerdo con quienes critican la práctica este cobro privatiza el esfuerzo comunitario y desvirtúa el motivo inicial de ejercer justicia. En Huehuetenango, por ejemplo, la conjunción de esfuerzos entre vecinos resultó en la contratación de los servicios de un vehículo privado que se encarga de las rondas de vigilancia. Mientras tanto en Totonicapán las rondas de vigilancia son utilizadas solamente en época de feria, pero además es identificado un fenómeno “*interesante*” –en palabras de quienes lo refieren–, y se trata del hecho de que las personas que son detenidas por los comunitarios son ocultadas de las autoridades. Este ocultamiento responde al temor de que “*los derechos humanos o la policía*” se hagan cargo de la persona y la dejen libre. En tal caso el ocultamiento ante las autoridades es

para su posterior juzgamiento según los procedimientos comunitarios que no son detallados.

En suma, los patrullajes nocturnos a pesar de ser vistos con desconfianza son considerados de manera general como la única alternativa viable para que barrios y comunidades se protejan de las amenazas.

- **Toma de justicia por cuenta propia.** Esta acción hace referencia a medidas extremas, como el linchamiento y la limpieza social. Sobre esta última poco se habló, pero de acuerdo con lo dicho se valora de manera positiva en la medida que resuelve la problemática de la “contaminación”.

Entre tanto, los linchamientos son considerados como respuestas necesarias ante la falta de credibilidad en el sistema de justicia y su inoperancia. Y tal como se expresó, su base es la indignación, pues el linchamiento puede ser ejecutado tanto para aquellos que son identificados o sospechosos de la comisión de actos delictivos como para quienes actúan de forma anómala o dejan de actuar. Así por ejemplo, en Alta Verapaz se expuso que *“Hay juzgadores que dejan mucho que desear en sus actitudes y en relación con el ejercicio de su trabajo. Actualmente hay muchos jueces que son irresponsables y abusadores de su poder”*. Para poner en contexto se cita como ejemplo el caso de Senahú, en donde se linchó a un juez: *“Se castigó a la población, sin embargo el responsable fue el mismo Organismo Judicial en virtud de que la actitud del juez era reiterativa: era borracho, abusivo, no cumplía con su trabajo, etc. Sin embargo no se atendió dicha situación. El pueblo de Senahú solicitó en tres ocasiones el traslado del juez pero por influencia política no se atendió la petición de la población”*.

En otros municipios como Zacualpa y Cunén, en el departamento de Quiché, la movilización masiva y violenta de pobladores ha dado como resultado la expulsión de policías y juzgados.

Pese a que en varios de los departamentos consultados se expresó que la práctica del linchamiento ha disminuido o no existe, esta práctica es recurrente en muchos de ellos, tal como sucedió en Totonicapán donde se dijo que no existía más, sin embargo, días después fueron linchadas dos mujeres en el municipio de San Cristóbal Totonicapán y semanas después dos hombres fueron vapuleados en la cabecera departamental.

- **Privatización de los servicios y acciones de seguridad.** Cuando la seguridad no es ejercida por el Estado ni por la organización de grupos de pobladores, la opción es la contratación de servicios privados. Esta situación fue más evidenciada en la consulta en el departamento de Guatemala, donde se colocaron ejemplos como el cierre de colonias, la instalación de cámaras de seguridad, compra de armas y contratación de agentes policiales.

Pero no se trata de un asunto exclusivo de la capital. En otros departamentos como Huehuetenango y Zacapa también se mencionó el creciente uso de servicios privados de seguridad, la adquisición de armas y sistema de alarma para negocios y vehículos.

- **Aplicación de mecanismos alternativos de justicia desde la organización comunitaria.** Esta respuesta básicamente hace referencia al ejercicio del Derecho Maya con énfasis en el papel mediador de las autoridades indígenas y ancestrales en la resolución de problemáticas como la violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, disputas limítrofes entre comunidades y particulares. Especial mención merece el cierre de expendios de licor (en Ixcán, Quiché; Huehuetenango y Alta Verapaz) como una decisión popular tomada en asamblea, y ejecutada por quienes en determinado momento tienen a su cargo la conducción de la organización comunitaria.

Alrededor de esta práctica existen diversas controversias. Una de ellas se da por la poca claridad con respecto a las penalizaciones del Derecho Maya y los linchamientos, que a menudo son considerados como una misma cosa. Otra de ellas se da en torno a la clarificación del rol de los distintos tipos de liderazgo y representatividad que hay en muchas comunidades donde coexisten miembros de COCODES y sus comisiones, autoridades indígenas, autoridades ancestrales, alguaciles y alcaldes auxiliares.

Por otro lado el papel de las autoridades indígenas como mediadores, principalmente en casos de violencia contra la mujer –VCM– ha causado desencuentros con la legislación oficial, ya que esta última no admite la reconciliación en los casos tipificados como delito en la Ley de Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Esto también ha sido motivo de discusión con organizaciones de mujeres mayas y feministas respecto a las formas de retribución y/o reparación en casos como la violación sexual. Por ejemplo, en el grupo de Alta Verapaz se mencionó que en estos casos algunas autoridades comunitarias resuelven el problema con el casamiento del agresor y su víctima, según sea el caso. En otros casos también se ha entrado en contradicción con la legislación oficial debido al tipo de sanciones o sentencias de la práctica del Derecho Maya que no son aceptadas como justas por quienes son juzgados y, en consecuencia, buscan la intervención del sistema oficial.

En resumen, la aplicación de mecanismos del sistema Maya, según se discutió someramente durante los grupos de consulta, pasa por una discusión respecto a la legalidad y legitimidad tanto de las autoridades comunitarias y locales como del Estado.

- **Incidencia para la transformación de la institucionalidad.** Según los resultados de la consulta, esta incidencia se concentra especialmente en la problemática de la violencia contra las mujeres, promovida tanto a nivel comunitario como intersectorial, tal es el caso de las organizaciones de mujeres y otras expresiones intersectoriales como las redes de derivación.

Las organizaciones locales y nacionales de mujeres han desempeñado un papel relevante en el impulso y promoción de medidas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de las mujeres, así como en la demanda de modificación de la legislación vigente en favor de sus derechos. Un ejemplo de esto lo representa la activación de los denominados Centros de Atención Integral para la Mujer –CAIMU’s– y el acompañamiento a mujeres en la búsqueda de justicia a quienes han sido víctimas de violencia.

Otras de las expresiones de incidencia y cabildeo se encuentran en la participación de organizaciones y sectores en las Redes de Derivación de Atención a la Víctima, convocadas y organizadas por el Ministerio Público en todos los departamentos del país y los Comités Ejecutivos de Justicia (instancias de sociedad civil) en los departamentos de Alta Verapaz y Huehuetenango. En algunas regiones como Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Izabal y Totonicapán también gana relevancia la acción de la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI.

Para el grupo de mujeres consultado en la ciudad capital ha habido muchas acciones de incidencia y cabildeo a través de las cuales se ha logrado “abrir” el sistema; pese a eso se considera que estas acciones son “*parches*” a los problemas y que aún siguen siendo marginales.

- **La autoprotección familiar.** En un nivel de relación más primario (individuos y núcleos familiares) las acciones realizadas van orientadas a la búsqueda de la protección de los integrantes de la familia, lo que provoca el cambio de hábitos de vida personales: tomar medidas de precaución, orientar a los hijos respecto de los horarios límite de ingreso al hogar. Estas acciones fueron motivo de atención en los grupos de consulta de Guatemala, Jalapa y Alta Verapaz.
- **Aplicación de estrategias de seguridad desde el Estado.** En seguridad también fueron mencionadas acciones realizadas por el Estado, pero básicamente concentradas en la realización de operativos, patrullajes y vigilancia, programas de prevención desde las delegaciones locales de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia –UPCV– del Ministerio de Gobernación. En cierta medida el Estado también es considerado, a través de estas instituciones, como el órgano adecuado para convocar y legitimar la organización comunitaria para asuntos de seguridad pública.

En síntesis, frente a la situación de violencia e inseguridad se identificó una tendencia generalizada entre los participantes de los 11 departamentos y en los sectoriales que tiende a considerar que las primeras respuestas a esta situación atañen al ámbito privado y a la elección individual, donde gana peso la inmovilidad manifestada en el silencio, la inercia y la aceptación. En un plano más colectivo las respuestas incluyen la práctica de los patrullajes y rondas de

vigilancia, las que en el imaginario social de muchos de los consultados guardan una relación histórica con las Patrullas de Autodefensa Civil –PAC–, tal como lo manifestara un participante al decir que “*estas lo único que han hecho es ir cambiando de nombre*”.

La práctica de la vigilancia ha sido un punto de debate, especialmente sobre su existencia en poblaciones indígenas donde se intersecta con la práctica del derecho de estas comunidades, como en los casos de Quiché, Totonicapán, Huehuetenango y Alta Verapaz. No menos problemática ha sido en otros departamentos como Escuintla, Jalapa y Zacapa, donde es relacionada al ejercicio de la justicia por cuenta propia y, en extremo, a la limpieza social.

Finalmente, se identificó una prevalencia de acciones más específicas especialmente en Guatemala y en los centros urbanos, tales como la contratación de servicios privados de seguridad y la incidencia y el cabildeo político dado que, a diferencia de la organización social en las comunidades, muchos de los actores que promueven esta acción se encuentran cercanos a los servicios e instituciones con quienes establecen interlocución.

4.1.3 Fragilidad de las instituciones públicas

Para efectos de la consulta realizada, la fragilidad de las instituciones públicas se entiende como la situación de bajo desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y/o financieras de las instituciones del Estado para cumplir el mandato legal para el que fueron creadas y así satisfacer las demandas ciudadanas respectivas.

De esa cuenta durante los grupos de consulta se abordaron las problemáticas generadas por esta falta de capacidades; sin embargo, durante las discusiones el asunto también tendió a considerar esa fragilidad como la poca capacidad de resistir la influencia de factores que orientan a las instituciones hacia fines privados y personales por encima del beneficio público, tales como la corrupción y el clientelismo. De esa cuenta, las problemáticas asociadas a la fragilidad del Estado van en dos direcciones:

- 1) La falta de capacidad para responder adecuadamente según su mandato, y
- 2) La falta de capacidad para resistir a la corrupción o al clientelismo.

Es necesario decir que se trata de una división con fines analíticos pues en la práctica la ciudadanía básicamente está preocupada por el mal funcionamiento de las instituciones y, efectivamente, el mayor peso de sus preocupaciones recayó, en la fase de consulta, más sobre el segundo asunto que sobre el primero, como se verá.

Poca capacidad para responder adecuadamente según su mandato. A este problema se asocian básicamente cuatro factores: el primero de ellos es la percepción de ausencia y/o poca efectividad de las instituciones; en segundo lugar el descrédito del aparato burocrático por diversas razones; tercero, la ausencia de una carrera administrativa y de servicio civil y, en cuarto lugar, el desconocimiento de las funciones de las dependencias del Estado.

En la percepción de la poca capacidad que las instituciones tienen para responder a las demandas de la población, en los 11 departamentos los consultados resaltaron a aquellas instituciones que tienen a su cargo el sistema de seguridad y de justicia como la PNC, el Ministerio Público y los Juzgados. Particularmente esta percepción surge de tres elementos: escasa cobertura geográfica, exceso de burocracia a la hora de dar seguimiento a los casos y, finalmente, poca capacidad de resolución de los problemas llevados a esas instancias.

En segundo lugar se identificó al sistema de salud, cuyo papel a menudo fue considerado deficiente debido a la carencia de insumos y personal especializado para el tratamiento de afecciones, las que en muchas ocasiones se agravan por la negligencia de los profesionales responsables de su tratamiento. En el departamento de Alta Verapaz las personas consultadas agregan que la situación se agrava debido a *“que muchas veces el trato hacia las personas está cargado de ideas y comportamientos discriminatorios hacia las poblaciones indígenas”*.

Otros departamentos como Petén, Huehuetenango y San Marcos presentan las mismas dificultades. En el último de estos una persona entrevistada asoció este problema a la falta de recursos económicos de las personas de la siguiente manera: *“para qué va a ir la gente al doctor, si lo único que dan allí es el papel de la receta”*. Mientras tanto para pobladores de Petén se trata de una cuestión que no solamente se refiere al sistema de salud sino al abandono histórico del que han sido objeto por parte del Estado de Guatemala.

Además de la poca efectividad en la prestación de servicios básicos como educación (desactualizada y poco pertinente), salud (acceso, pertinencia, cobertura) y seguridad, también se hace referencia a otras deficiencias. En Petén, por ejemplo, se considera que ha habido un bajo rendimiento en los servicios de la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN) para atender la situación de desnutrición. En Totonicapán se identifica un problema en la asignación adecuada y la ejecución de los recursos de manera organizada. Similar opinión se manifestó en el grupo sectorial de jóvenes quienes señalaron la falta de organización del presupuesto de la Comisión Nacional de la Juventud –CONJUVE– que cuenta únicamente con una asignación presupuestaria de 10 millones, de los cuales, se dijo, el 80% se gasta en gastos administrativos. Y tal como fue

referido por uno de los participantes “*sólo ahí podemos darnos cuenta de cómo el Estado sigue teniendo a los jóvenes en un sitio aparte, sin darle la importancia que las y los jóvenes merecemos*”.

Estas circunstancias han hecho que la población manifieste su desconfianza y descrédito hacia el Estado y, en consecuencia, prefiera buscar formas propias y alternativas para resolver aquellos temas que le corresponden al primero, tales como la seguridad y la salud, como se ha dicho.

Por otro lado, la situación de fragilidad de las instituciones públicas es explicada a partir de la falta de una carrera profesional administrativa y de un servicio civil fuerte que asegure la continuidad de los programas y servicios de las instituciones, que a menudo se ven afectados cada cuatro años con el cambio de gobierno.

En última instancia también se reconoce que existe desconocimiento dentro de la población acerca de las funciones específicas que le competen a cada entidad. Nuevamente surge como principal ejemplo el sistema de seguridad y justicia y el caso de la PNC, sobre la que recae generalmente la baja valoración de la deficiencia de todo el sistema.

Pero también este desconocimiento se asocia a la poca conexión con las bases comunitarias que no permite que las personas que no hablan español o no cuentan con un nivel de alfabetización suficiente comprendan el papel de las instituciones y, aparejado a esto, la elaboración de leyes no adecuadas a los aspectos lingüísticos de los grupos y comunidades.

Falta de capacidad para resistir a la corrupción y al clientelismo: “el problema es la politización”. Entre todos los participantes de los grupos de consulta en los 11 departamentos se coincidió en señalar que uno de los principales problema del Estado es la “politización”. Por politización era referida la intervención de intereses partidarios en la estructura del Estado y de las municipalidades. Su manifestación concreta se da a través del clientelismo, el tráfico de influencias, la poca inversión en comunidades electoramente adversas, el abuso, la concentración del poder y la falta de representatividad.

En Huehuetenango la *politización* al interior de las instituciones se identifica como el acceso a empleos dentro de la institucionalidad de manera discrecional y atendiendo a relaciones familiares y de amistad, lo cual, según lo dicho, genera caos e informalidad en la ocupación de espacios públicos por parte de personas que no están preparadas para el servicio civil.

Similar situación se manifiesta en Zacapa, donde a la politización se agregó el tráfico de influencias en la asignación de empleos dentro de las instituciones únicamente para los allegados a las autoridades de ese momento. A esto último también se le nombra bajo la forma de un gobierno que solamente actúa con intereses políticos y donde gana notoriedad el uso de los “cocodes”³⁴, que fungen sólo como figura de acartonamiento de las decisiones. Por otro lado es mencionada la dependencia de los puestos al narcotráfico o la infiltración de los poderes fácticos quienes son, al final, los que determinan quién debe estar en los puestos y qué decisiones se toman y, muy estrechamente vinculado a esto, la negligencia de las instituciones de seguridad y justicia para perseguir a estos poderes.

En Alta Verapaz los problemas de politización y clientelismo se concretan, en primera instancia, en la nula inversión en determinadas las comunidades. Se trata de un castigo a través de la poca inversión que se produce por parte del poder local hacia las comunidades que no votaron por ellos. Durante la consulta en este departamento se expresó: *“En Cobán hay comunidades condenadas a no recibir un solo centavo de inversión porque perdió el partido oficial en esas comunidades”,* y agregan que *“eso puede provocar un conflicto, ahora es sólo un conflicto latente, en las próximas elecciones pueden variar pero si vuelve a perder el partido ese será un conflicto que va a explotar, lo cual no se puede decir en voz alta. Lo mismo que está ocurriendo aquí ha de estar ocurriendo en otros municipios a nivel nacional”*.

Para las y los participantes esta situación es producto de la pérdida de la secretividad del voto: *“Ahora se sabe con facilidad qué comunidad votó a favor del partido o por qué partido votaron. Eso es haber perdido la secretividad del voto y en lugar de haber avanzado en las comunidades retrocedieron con ese procedimiento. Tanto el gobierno local y/o nacional sanciona las comunidades para no invertir en proyectos”*.

En Izabal una de las principales problemáticas discutidas fue el abuso y centralización del poder por parte de autoridades locales y nacionales pues, como se dijo, en muchas ocasiones no toman en cuenta la opinión de la amplia representatividad de poblaciones y sectores de la sociedad civil, tal es el caso de la población garífuna y las mujeres. A esta situación agregan la forma de actuación de los partidos políticos que *“cooptan liderazgos alejándolos de las bases y cortando el lazo de representatividad entre líderes y grupos a los que dicen representar”*. Tal como menciona una de las participantes a quien varios partidos han ofrecido incluir como candidata: *“Para participar como candidatas es necesario que uno le consulte a la gente. No lo pueden decidir sólo así*

³⁴ COCODES son las siglas de los Consejos Comunitarios de Desarrollo que forman parte de la estructura operativa del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Sin embargo, a menudo la mención a “los cocodes” hace referencia a personas específicas que forman parte de la estructura comunitaria –el COCODE– en determinado momento.

creyendo lo que dicen los partidos que una es la representante. Primero la consulta, primero hay que hablar porque yo conozco a mi gente”.

Esta necesidad de consulta a la población en temas de distinta índole, ha sido uno de los aspectos más señalados como debilidad o falta de voluntad del Estado, según opinión de los consultados. De acuerdo con esto, existe poca atención de parte de los funcionarios hacia los conflictos, así como la falta de apertura para el diálogo por parte de los mismos; lo que a criterio de los consultados denota una falta de voluntad política para resolver las complicaciones.

Finalmente, además de la corrupción y el clientelismo, en departamentos como Guatemala, Escuintla, Jalapa, Zacapa y Petén señalan que el uso del aparato estatal para beneficios personales es asociado al vínculo con grupos criminales que condicionan la actuación de las instituciones, particularmente en el caso de la aplicación de la justicia. Como se señaló: *“Se le tiene miedo a los juzgados porque después ellos le ‘ponen el dedo’ a la gente que denuncia”.*

Respuestas de la población ante la fragilidad de las instituciones públicas

En relación a este tema se observó un desbalance entre el número de problemáticas referidas y la cantidad de respuestas generadas, a diferencia de los dos temas anteriores. Sin embargo, durante las entrevistas y discusiones más sostenidas fueron identificadas acciones que, de alguna manera, atenuaban las carencias señaladas. La constante en este aspecto (como también ha sido señalado en los dos casos anteriores) fue la desconfianza en la capacidad del Estado para atender las demandas pero también el miedo a represalias por parte de quienes son señalados de no cumplir con sus obligaciones dentro del aparato burocrático. En última instancia se considera que ha habido cambios aunque con limitada capacidad, tal como fue expresado por un grupo de trabajo: *“El Estado atiende las demandas, pero no acciona”.*

Frente a estos se identifican las siguientes respuestas:

- **Búsqueda de servicios básicos alternativos.** Para hacer frente a la carencia de servicios básicos –como la salud– la población acude a diversos medios: los centros de convergencia³⁵, el uso de clínicas privadas, la compra de medicamentos y la medicina tradicional.

³⁵ Aunque es necesario hacer notar que estos forman parte de del modelo de extensión de cobertura del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social. Para mayor información ver: “Modelo de Extensión de Cobertura en el primer nivel de atención”, MSPAS, 2007.

En el ámbito comunitario una alternativa significativa la representan los curanderos y comadronas locales, quienes además gozan de un alto prestigio dentro de las comunidades no solamente como prestadoras de servicios de salud sino además como agentes de cohesión social, según se dijo: “*Quién mejor que ellas, que nos han visto nacer a todos aquí*”.

Los huertos familiares, además de suplir las carencias de la economía familiar –como se señaló en las acciones frente a la conflictividad socio-ambiental– también sirven para la producción de hierbas medicinales. La misma persona que hizo mención de que lo único que encuentran las personas en los centros de salud y hospitales son recetas, completó su idea al decir: “*¿Qué hace uno con eso?, entonces mejor va y cuece unas sus hierbas*”.

- **Búsqueda de ONG’s como respuesta alternativa al Estado.** Entre los actores identificados que cumplen una función mediadora y de relevo de las funciones del Estado ganaron notoriedad las organizaciones no gubernamentales de diversa índole: atención a la salud, educación, fomento de desarrollo turístico y económico, entre otras.

Para muchos de los consultados, además de las acciones que realizan, las ong’s sirven como “pañó de lágrimas” a donde la ciudadanía puede acudir para demandar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado.

Sin embargo, este papel no siempre es bien visto, ya que para otros las ong’s también han caído en el error de sustituir esas responsabilidades, con el agravante de no contar con la institucionalidad y los recursos económicos para hacer sostenibles sus intervenciones. En departamentos como San Marcos y Jalapa este fue un tema de discusión en el que se planteó la necesidad de profundizar y definir el rol de la sociedad civil organizada y la intervención de las ong’s.

- **Cubrir carencias institucionales: “Dar la cara por el Estado”.** En varias ocasiones los servidores públicos entrevistados expresaron un sentimiento de contradicción entre la concepción de un Estado ineficiente contrastada con la valoración positiva de su actuación dentro de las instituciones.

En San Marcos, por ejemplo, durante el grupo de consulta se dio un fuerte debate alrededor de la consideración del Estado de Guatemala como un estado fallido, situación frente a la cual una de las participantes del sector público reaccionó en contra. Su argumento era que si se decía que el Estado era fallido eso suponía que su institución también era fallida, apreciación que no le parecía correcta. En Quiché la representante de una entidad al servicio de la población femenina reconocía que el Estado tiene límites (de mandato y presupuesto) que no le permitía a ella y sus colegas actuar según su concepción de justicia, de tal suerte que en muchas ocasiones ella hacía “cosas” que su institución no le permitiría pero que consideraba necesarias para el acompañamiento de las mujeres

víctimas de violencia, tales como cooperar económicamente con ellas o realizar gestiones de apoyo a la investigación comunitaria.

En otra vía de acción, otra servidora pública recalcó el hecho de que las propias instituciones estatales también reciben apoyo de personas, grupos o de ellos mismos en proveer de recursos para su funcionamiento. Se trata de apoyo a menor escala de material y equipo de oficina necesario para el desarrollo de sus actividades; mientras que por otro lado se señalaba que el Estado recibe apoyo financiero y técnico a mayor escala de parte del sector empresarial o la cooperación internacional (como la donación de equipo de cómputo) que se canaliza a través de las oficinas centrales y no siempre llegan al destino local.

Lo que se encuentra de fondo es una autovaloración de las acciones que los empleados públicos realizan para que el aparato estatal funcione, tal como fue expresado por una de ellas enfáticamente luego de una entrevista: *“Ahora que ya apagó eso (la grabadora) puedo decir que lo que realmente sentimos es frustración. Porque el Estado hace cosas equivocadas y uno debe andar poniendo la cara por ellos”*.

- **La responsabilidad social empresarial.** La responsabilidad social empresarial es ejecutada desde las empresas que tienen proyectos en las regiones donde actúan, con el uso de sus propios fondos.

De manera similar a las ong's también intervienen en materia de salud, educación y promoción de desarrollo económico en los niveles micro-sociales como el emprendimiento empresarial y las empresas familiares. Un ejemplo de esto es Fundazúcar, que ha desarrollado programas de formación a docentes y mejoramiento de la calidad educativa, especialmente en los departamentos de la costa sur del país. También en Totonicapán el sector comercial apoya directamente (es decir, sin la intermediación del Ministerio de Educación y las supervisiones departamentales a quienes consideran burocráticos) con programas de diplomado y profesionalización de maestras y maestros del departamento.

Para quienes impulsan estos programas (hidroeléctricas, empresas mineras, entre otros) también es de preocupación que con estas acciones se pueda quitar responsabilidad al Estado, a quien consideran el principal obligado a llevar educación, salud y desarrollo a las comunidades. Pese a esto, según refieren, ellos son los únicos –en las comunidades donde tienen presencia– que prestan estos servicios.

- **La auditoría social.** Pocas veces evidenciada de forma inmediata, la auditoría social (sin ser muchas veces denominada de esta forma) es una de las acciones que grupos sectoriales –donde nuevamente las mujeres son protagonistas– ejecutan para exigir al Estado y sus instituciones el cumplimiento de sus mandatos.

En San Marcos, por ejemplo, un grupo de señoras integrantes de la Red de Organizaciones de Mujeres Indígenas por la Salud Reproductiva –REDMISAR– se dedican de manera voluntaria al monitoreo de escuelas y centros de salud. Por la relevancia de la actuación vale la pena citar un trecho del diálogo:

“¿Cómo lo hacen?

Vamos de lugar en lugar a los hospitales, centros de salud, escuelas. Visitando y evaluando las condiciones: que las camas estén bien, que haya medicina, que no haya discriminación.

¿Y para qué sirve eso?

Para ir a hablar con los ministros, con los diputados, con el alcalde y a veces se han tenido buenos resultados”.

Departamentos como Alta Verapaz y Huehuetenango tienen en común la existencia de una instancia que integra personas de sociedad civil y representantes de distintas instituciones del Estado, denominada Comité Ejecutivo de Justicia.³⁶ Tal como fue expresado por integrantes de estos Comités en ambos departamentos, en la actualidad se dedican al acompañamiento del sistema de justicia aportando sus observaciones al funcionamiento del mismo y, en ocasiones, apoyando en tareas específicas que les son designadas. Entre sus méritos señalan la incidencia para la instalación y constante mejoramiento de los Modelos de Atención Integral –MAI– del Ministerio Público y Sistema de Atención Integral –SAI– del Organismo Judicial, además de promover espacios de formación, especialmente en materia de violencia contra la mujer y otras formas de violencia.

- **No cumplimiento de obligaciones o búsqueda de defensa frente al Estado.** El no cumplimiento de obligaciones fue referido como una reacción a su descontento y a la corrupción dentro del Estado y que básicamente se caracteriza por la negativa explícita al pago de impuestos o reportes a la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT.

Esta reacción puede llegar a formas más elaboradas de defensa ante la SAT³⁷ promoviendo la formación de las personas en maneras de evitar que se les recarguen impuestos o multas por falta de pago.

³⁶ Estas instancias surgen bajo el patrocinio de la Agencia del Pueblo de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) en el año 2001, aglutinando a sectores de la sociedad civil e instituciones del sistema de seguridad y justicia, como el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

³⁷ Se omite el nombre del departamento y el sector de donde proviene la opinión a petición explícita de quien la manifestó.

- **La negación de la propia identidad para entrar a la estructura del Estado.** Este aspecto fue mencionado especialmente en regiones donde resalta la diferencia cultural, especialmente en comparación con la composición cultural dominante del aparato estatal, tal es el caso de Izabal donde la población garífuna es minoritaria. Para las personas que externaron esta idea se trata de un asunto de dejar a un lado las condiciones culturales visibles, como el idioma y la vestimenta de su grupo, a fin de poder ser consideradas para obtener un puesto o no ser discriminadas en otros espacios de la vida pública como los centros educativos y oficinas de atención a usuarios.

La existencia de respuestas más elaboradas frente a la fragilidad de las instituciones públicas es más complicada que en las dos anteriores. En esta última, como se vio, una buena parte de las preocupaciones se concentra más en la propia estructura del Estado y el papel de los partidos políticos.

En departamentos con un alto porcentaje de población campesina y mayor índice de ruralidad – como Alta Verapaz y San Marcos– la respuesta ante la carencia del Estado fue la propia generación de mecanismos alternativos. También fue frecuente la referencia a la presencia de ong’s y proyectos de responsabilidad empresarial, sobre todo en aquellos territorios donde son impulsados proyectos mineros o hidroeléctricos como Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz. En menor medida estos proyectos actúan en otros departamentos como Jalapa, Zacapa e Izabal, donde además se resiente la atención desmesurada, según lo dicho, que se presta a las poblaciones indígenas en detrimento de otras localizadas al oriente del país.

En el caso de la auditoría social, según se identificó, ésta responde a la creación de redes intersectoriales sin atender a una condición particular de cada departamento, pero sí a preocupaciones comunes como el caso de las Redes de Derivación y los Comités Ejecutivos de Justicia y su atención a temas de violencia contra la mujer y acceso a la justicia, tal es el caso de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz.

Entre las acciones desarrolladas vale la pena mencionar una de carácter particular pero que permita evidenciar la invisibilidad del grupo al que pertenecen quienes a externaron. Se trata de la negación de la identidad para acceder a la estructura del Estado, manifestada por mujeres garífunas del departamento de Izabal. Tal como ellas mismas lo expresaran, este pueblo también ha sido históricamente invisibilizado por la dicotomía indígena/ladino que domina el imaginario social guatemalteco.

4.1.4 Fragilidad socioeconómica

El desempleo, la falta de oportunidades y la pobreza. A esta problemática se asocia la falta de oportunidades, no solamente concebidas como poco acceso a un empleo sino también a la educación, que es concebida como condición necesaria para el ascenso social y el mejoramiento de la situación económica de las familias. La pobreza vivida por muchas familias fue interpretada recurrentemente en todos los departamentos consultados como un asunto estructural resultado de bajos niveles educativos que, a su vez, constituyen un obstáculo para el acceso a oportunidades reales de un empleo digno. En esa vía, una mujer entrevistada en el departamento de Izabal expresó contundentemente al respecto que “*aquí, trabajo para nosotras no hay*”, señalando que además de las pocas oportunidades experimentan dificultades para cumplir con los requisitos exigidos para la obtención de un empleo.

Otros aspectos que contornan la problemática del desempleo se refieren a condiciones estacionales, como es el caso manifestado en el departamento de Escuintla donde el fin de la época de cosecha y corte de caña supone la pérdida de ingresos para una gran parte de la población; condiciones de género, expresadas en la disparidad entre hombres y mujeres para el acceso a puestos de trabajo (Grupo sectorial de mujeres); falta de políticas y regulaciones específicas que garanticen el acceso al empleo (Grupo sectorial con jóvenes) o bien, a “la ocupación de las plazas” en la administración pública por personal no calificado que llega a estos puestos por su afinidad con las autoridades.

Consumo y alto costo de la energía eléctrica. El costo de la energía eléctrica es una de las mayores preocupaciones de la población en todos los departamentos debido a los altos costos, que pueden alcanzar entre los Q 400.00 y Q 500.00 de facturación mensual. Esta situación se agrava con la irregularidad en la prestación del servicio así como su baja calidad, según fue mencionado. En áreas rurales el problema se concentra en la falta de acceso al servicio.

Pero la situación en torno al acceso a la energía eléctrica se torna más delicada cuando se contrasta esta carencia con la instalación de hidroeléctricas en las poblaciones que la padecen. De acuerdo con un participante de Alta Verapaz, “*la plataforma estratégica en relación a la generación, transporte y distribución es una bomba de tiempo con características ocultas*”. Esas características “ocultas” hacían referencia al juego de intereses políticos y económicos que según su percepción podrían estar detrás de la instalación de hidroeléctricas y su falta de atención a las comunidades circundantes. En otra vía de análisis se consideró que la problemática era una muestra de la exclusión por la condición étnica (discriminación), sobre todo en un departamento

con mayoría indígena y rural, como el caso de Alta Verapaz. Y agregó “*El solo hecho de no atender a esta población es una violación a los derechos humanos*”.

Mientras tanto, para los participantes del sector empresarial relacionado con la instalación de hidroeléctricas el problema se debe a una falta de información debido a que por ley las empresas no pueden generar, transportar y distribuir energía al mismo tiempo. Para ellos el problema está en la distribución, que no les compete directamente. Y por otro lado, la falta de información también afecta la percepción de las poblaciones que no están percibiendo los beneficios que los proyectos dejan. Esta situación es explicada no solamente como un tema de percepción sino también del uso que las autoridades locales y municipalidades hacen de los beneficios económicos.

Acceso a los servicios básicos e infraestructura. Además de las grandes problemáticas estructurales y de impacto macro-social, para la población de los departamentos consultados también son sensibles preocupaciones en torno al acceso a los servicios básicos y la infraestructura vial.

En relación a los primeros adquiere mayor relevancia el asunto sobre el acceso al agua potable, experimentado en varios departamentos. En la ciudad de Guatemala por ejemplo, el suministro de agua es escaso en varias zonas y barrios de la ciudad, especialmente aquellos ubicados en las áreas periféricas o conurbadas como Mixco y Villa Nueva. Pero también en otros departamentos como Petén, Zacapa, Jalapa y Escuintla se hizo mención de las malas condiciones de acceso al recurso donde, como se mencionó, se cuenta con agua entubada pero no con las condiciones necesarias para que sea potable y de consumo humano. Una mención particular merece el caso de la cabecera departamental de Izabal, Puerto Barrios, que año con año debe enfrentar la falta de un sistema adecuado de drenajes que contenga las lluvias que tienen lugar entre diciembre y enero de cada año, causando inundaciones; esta situación acentúa el problema de acceso a agua potable en condiciones de salubridad.

Para algunos de los consultados a situación se debe a la poca voluntad política de las autoridades locales para resolver el problema; mientras también se reconoce que las municipalidades en ocasiones no cuentan con presupuesto suficiente para el tratamiento del asunto.

Otros aspectos también son mencionados en esta línea, tales como el tratamiento de desechos (vertederos), drenajes y –en general– una mala planificación urbana. Sobre los desechos, por ejemplo, en la ciudad de Guatemala se hizo mención de la dificultad para encontrar lugares de depósito y tratamiento. En la actualidad, como se dijo, el relleno sanitario de la zona 3 ha excedido

su capacidad y únicamente el municipio de Amatitlán está aceptando que se llegue a dejar los desechos producidos en la capital. Mientras tanto, otros municipios aledaños no permiten más que aquellos producidos en su jurisdicción.

Finalmente, varios departamentos mostraron preocupación por el mal estado de caminos y carreteras que no permiten la comunicación con los centros urbanos, el acceso a servicios necesarios como la salud y la educación y, en última instancia, el comercio de productos. Nuevamente el caso más dramático lo representa el municipio de Puerto Barrios, Izabal, donde se hizo eco de las malas condiciones de las rutas aledañas a Puerto Santo Tomás, pese a ser una importante ruta comercial.

Respuestas ante la fragilidad socioeconómica

Frente a la pobreza y la falta de un empleo que le garantice un ingreso estable, la ciudadanía guatemalteca ha desarrollado una serie de respuestas a través de las cuales, como a menudo fue manifestado, “*se aventuran a la sobrevivencia*”.

Las principales respuestas generadas son:

- **Ajuste y reducción del gasto familiar**. La carencia de opciones posibles de empleo ha hecho que las familias deban reconsiderar mecanismos adaptativos como el ajuste del presupuesto familiar y la reducción en determinados gastos, especialmente en salud y ocio. Estas respuestas fueron mayormente identificadas en los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán.
- **Economía Informal**. Básicamente constituye la serie de mecanismos más inmediatos y accesibles para enfrentar las condiciones de pobreza y falta de empleo, entre los que se cuentan la venta de mercancías en el mercado informal y la prestación de servicios no regulados laboralmente. Por ejemplo en Izabal –y más específicamente entre la población garífuna– las mujeres buscan ingresos a través de la venta de pan de coco o viajando a las ferias de distintas localidades para “*trenzar el pelo*” o bien organizando grupos de baile para la exhibición cultural.
- **Migración**. En todos los departamentos consultados la migración fue una de las respuestas constantes. Aunque se reconocen los riesgos que implica, la migración es vista como una de las principales medidas que las personas asumen para enfrentar la situación, principalmente en el caso de quienes deciden irse ilegalmente hacia los Estados Unidos. Pero también hay una importante “*movilización del campo a la ciudad*”, especialmente

hacia la ciudad capital en la búsqueda de empleo o, como se describió anteriormente, para insertarse a la economía informal.

- **Subempleo**. Considerado por definición como la inadecuación del empleo respecto a determinadas normas³⁸, el subempleo especialmente dentro de la población joven fue señalado como un problema en la medida que los jóvenes perciben que su ocupación en lugares como los *call centers*, no les permiten desarrollarse profesionalmente. Por otro lado, fue significativa la mención –en Zacapa y Jalapa– de la categoría los “*ninis*”, es decir, aquellos jóvenes que *ni* estudian *ni* trabajan. Esta percepción, sin embargo, al parecer estaba asociada con la reciente presentación de un estudio realizado por una agencia internacional.³⁹
- **Formas alternativas de acceso a la energía eléctrica**. Se trata del hecho concreto de la búsqueda de caminos alternativos para la obtención de energía eléctrica por parte de comunidades que carecen de la prestación del servicio por parte del Estado y de las empresas hidroeléctricas. En la actualidad la propia definición de esta acción es parte de la discusión al respecto. Por ejemplo, mientras que para voces provenientes del Estado (en Jalapa, San Marcos, Alta Verapaz) se trata de “hurto de electricidad” –lo cual supone la comisión de un delito–, para otras voces provenientes de la sociedad civil se trata de un “uso irregular” y que por lo tanto necesita ser regularizado, no penalizado.
- **“Exposición al riesgo”: práctica de actividades ilícitas**. Planteada de esta forma por quienes abordaron el asunto, esta acción se refería a actividades consideradas ilícitas dentro de los marcos legales, pero necesarias para la subsistencia de individuos o grupos familiares. En Escuintla, por ejemplo, se mencionó que “*la opción visualizada por muchos hombres es comprar una lancha e irse a pescar (droga) al mar*”. Entre tanto en la zona fronteriza con México núcleos familiares del departamento de San Marcos se dedican a la siembra de amapola en pequeñas parcelas, cuyo producto es vendido posteriormente a grandes distribuidores de droga.
- **Contrabando de mercancías**. En esas mismas zonas fronterizas –San Marcos y Huehuetenango en occidente, y Jutiapa⁴⁰ en oriente– es común el contrabando de mercaderías de todo tipo, pero principalmente de combustible.

³⁸ En la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO; OIT, 1970), el término “subempleo” se utiliza para indicar el empleo inadecuado, en relación con normas específicas o empleos alternativos de acuerdo con sus calificaciones, por ejemplo, insuficiente trabajo (“subempleo visible”) o distribución imperfecta de los recursos de mano de obra (“subempleo invisible”). Recuperado en 08 de diciembre de 2014 en: http://white.lim.ilo.org/gpe/ver_definicion.php?gloCodigo=141

³⁹ Probablemente la referencia sea al informe “Trabajo decente y juventud en América Latina”, de la Organización Internacional del Trabajo –OIT. No obstante, aunque dicho informe señala indicadores para Guatemala, éstos no son desagregados por departamento.

⁴⁰ Este departamento no formó parte de la fase de consulta; sin embargo, al discutir sobre los mecanismos alternativos al desempleo fue mencionado como un ejemplo del contrabando de productos como la gasolina, por ejemplo.

Finalmente, en relación a las respuestas y alternativas para la generación de empleo y mejoramiento de las condiciones económicas, en varios departamentos se hizo mención de las políticas de asistencia social como las transferencias condicionadas (Mi Bono Seguro). Cabe resaltar que éstas fueron valoradas como inoperantes por distintos motivos. Mientras que para participantes de la región de occidente el Bono Seguro es considerado como una fuente de dependencia, para otras voces en oriente se le concibe más como una fuente de creación de conformismo por parte de quienes se benefician del programa.

4.2 Niveles de acción

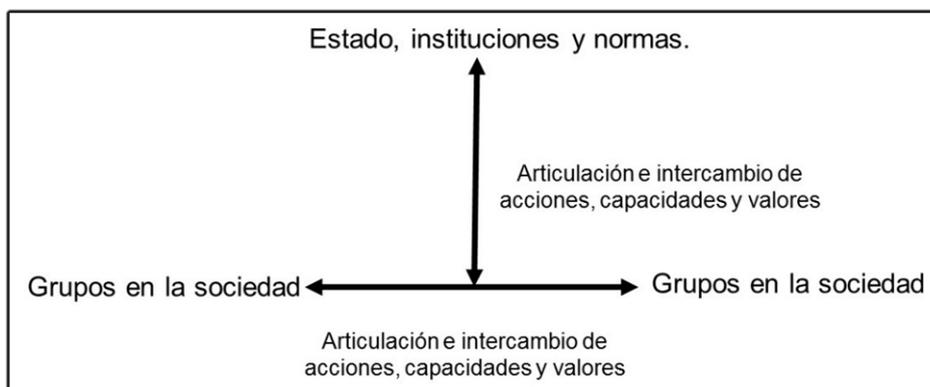
Parte del esquema analítico de las acciones que la población desarrolla de cara a la multiplicidad de preocupaciones y obstáculos que enfrenta en el ejercicio de su ciudadanía, considera la forma en que estas pueden contribuir a la generación de capital social y, por consiguiente, a una mayor cohesión social. De acuerdo con el marco conceptual del proyecto, capital social es definido como:

*“la coherencia social y cultural interna de la sociedad, las normas y valores que rigen las interacciones entre las personas y las instituciones en las cuales están incrustados. El capital social es el pegamento que mantiene unidas a las sociedades y sin las cuales no puede haber crecimiento económico o el bienestar humano”.*⁴¹

Desde esta perspectiva, el capital social puede producirse en dos niveles: vertical y horizontal. Entendemos por nivel vertical la articulación e intercambio de capacidades entre los grupos de la sociedad y el Estado, sus instituciones y sus normas. Entre tanto el nivel horizontal se produciría por las relaciones entre los grupos de una sociedad y su funcionamiento en diferentes ámbitos de la cohesión social como la familia, grupos religiosos, organizaciones civiles y políticas, grupos comerciales y otras formas de organización basadas en condiciones de género o etnia, entre otras.

⁴¹ McCandless, Erin y Graeme Simpson. *Assessing Resilience for Peacebuilding*. A discussion Document. Interpeace, 2014.

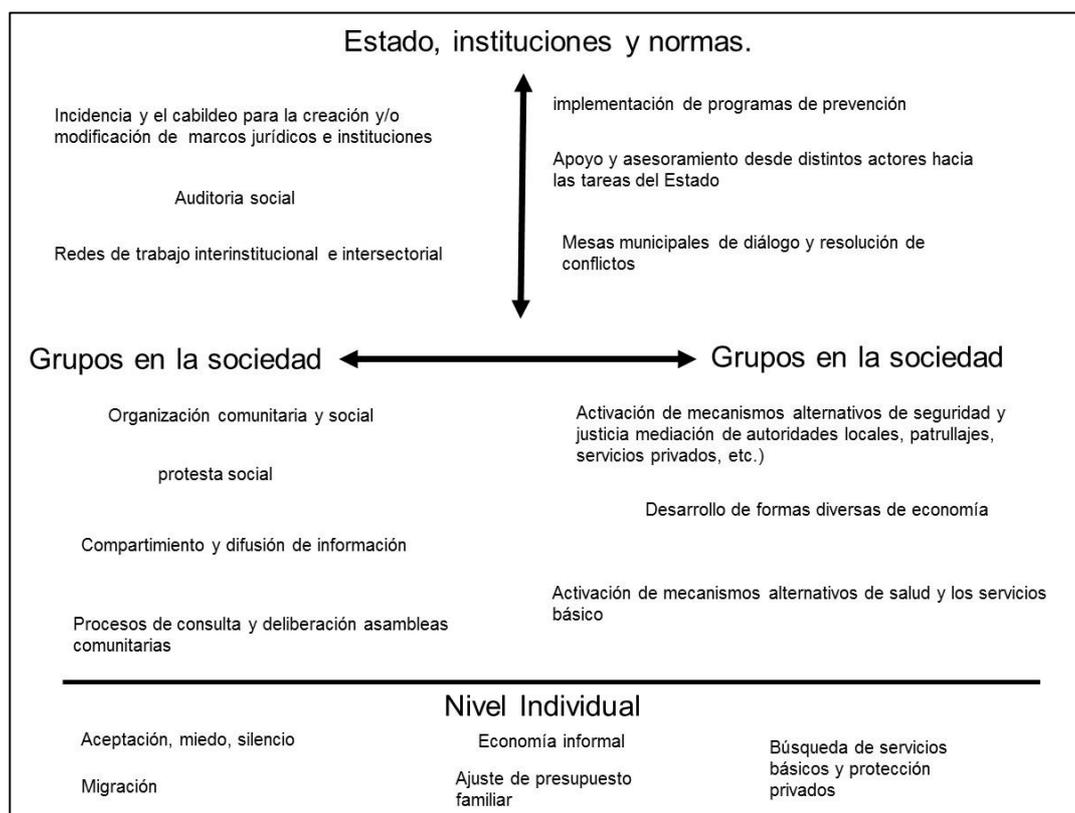
Ilustración No. 3. Niveles de análisis de las acciones



Tal como se ha insistido, el esquema grafica una vía de análisis de los intercambios que se producen entre los grupos organizados (temporal o permanentemente) y otros grupos o con el Estado y sus instituciones. Desde otras perspectivas, estas relaciones podrían no ser evidentes o importantes, sin embargo, como se advirtió durante las discusiones en los grupos de consulta y las entrevistas, existen una serie de intercambios entre los diversos actores al momento de ejecutar sus acciones. Esto no sugiere que esos intercambios estén exentos de conflicto o de posiciones encontradas, mucho menos que se trate de acciones consensuadas o pactadas.

Desde la perspectiva de la cohesión social un aspecto de relevancia es el establecimiento de las articulaciones en los niveles vertical y horizontal, o en sus intersecciones, que permitan a los grupos y comunidades generar más capacidades para abordar y gestionar de manera más cohesiva los conflictos. Entre estas articulaciones pueden existir formas de creación de fuertes vínculos basados en la identidad de los miembros de un grupo (*bonding*), la creación de lazos transversales a través de varios grupos (*bridging*) o bien, conectando estos grupos a través de relaciones mediadas por vía de las instituciones y normas del Estado (*linking*).

Pero no sucede lo mismo cuando las acciones se realizan en un plano más individual, es decir, que no requieren de la participación o consulta hacia otros para ejecutarse aun cuando sean compartidas por un gran cantidad de individuos en la sociedad, o en el plano del espacio privado de las relaciones primarias, la familia. De hecho, para las y los participantes de los grupos de consulta, la acción individual fue identificada sobre todo para señalar el desinterés y la falta de articulación ciudadana para incidir en temas de preocupación social o bien en la estructura del Estado. En el siguiente esquema se agrega ahora el nivel de acción individual que, aunque presente en las acciones referidas, no es considerado como un factor de articulación que permita superar o transformar las problemáticas a las que se enfrenta.



4.2.1 Nivel vertical

En la práctica, el más discutible de los niveles por parte de quienes ejecutan las acciones es el del plano vertical debido a las percepciones sobre el Estado como pasivo, ineficiente y con falta de voluntad política para impulsar estrategias y programas. Pese a estas percepciones surgidas durante las discusiones del proceso de consulta, diversas acciones dan cuenta de intercambios entre los grupos sociales y este ente, sus instituciones y sus normas.

- **La incidencia y el cabildeo.** Especialmente de organizaciones de mujeres para la modificación de los marcos jurídicos en favor de la población femenina. Los vínculos aquí generados se dan entre integrantes de estas organizaciones y funcionarios públicos locales o nacionales, particularmente en el sistema de seguridad y justicia que involucra instancias como el Ministerio Público, el Organismo Judicial y la Policía Nacional Civil. Los casos más ilustrativos los representan los Comités Ejecutivos de Justicia de Alta Verapaz y Huehuetenango, así como la Red contra la violencia intrafamiliar e infantil en Quiché. En el departamento de Guatemala este nivel de acción es mucho mayor desde organizaciones de mujeres que dan seguimiento a los cambios en la política pública en favor de las mujeres.

También existen organizaciones de jóvenes que dentro de sus acciones integran tareas de incidencia y cabildeo con el Estado, ya sea para la exigencia del cumplimiento de sus derechos o para el seguimiento a la aprobación de la ley de juventud. En la consulta hecha en Guatemala se dieron cita diversas organizaciones que en la actualidad abogan por el segundo caso; mientras tanto en Petén, Alta Verapaz y San Marcos existen grupos de jóvenes que buscan incidir en las decisiones del Estado a través de una red interdepartamental.

- **Redes de trabajo interinstitucional e intersectorial.** Estas involucran a varios sectores de la sociedad civil con instituciones del Estado. Nuevamente, la atención a víctimas de violencia constituye un factor aglutinador como es el caso de las Redes de Derivación promovidas desde el Ministerio Público, y que fueron motivo de referencia en departamentos como San Marcos, Quiché, Huehuetenango, Zacapa y Alta Verapaz. En departamentos donde la conflictividad socio-ambiental es mayor se han formado mesas municipales de diálogo y resolución de conflictos organizadas desde los CODEDES y COMUDES que, aunque no cuentan con una total aprobación, buscan la forma de abrir el diálogo entre los sectores involucrados, tal es el caso de los departamentos de Quiché y San Marcos.

En los departamentos de Zacapa, Jalapa y Petén se identificaron redes de trabajo entre grupos juveniles y la Comisión Nacional de la Juventud –CONJUVE– a través del denominado “servicio cívico”, promovido desde el Ministerio de Gobernación. Esta estrategia involucra a las y los jóvenes en actividades de los Ministerios de Salud, Agricultura y Defensa, principalmente.

- **Auditoría social.** La creación de redes y alianzas interinstitucionales también agrega el componente de la auditoría social que, de acuerdo con lo dicho por participantes en San Marcos y Huehuetenango (departamentos donde más se habló del tema), no se reducen a la exigencia de entrega de cuentas de las instituciones estatales sino además participan en el acompañamiento y la producción de estrategias de fortalecimiento institucional, como es el caso de los Comités Ejecutivos de Justicia de Huehuetenango y Alta Verapaz, quienes también actúan en coordinación con las instancias mencionadas. Otra expresión de estos vínculos es la actuación de la REDMISAR de San Marcos, que busca incidir en las autoridades para el mejoramiento de los sistemas de salud y educación del departamento.
- **Apoyo y asesoramiento desde distintos actores hacia las tareas del Estado.** Según lo dicho por las y los participantes, se refiere a acciones de intervención directa o de apoyo a entidades públicas en materia de salud, educación y desarrollo económico local, desarrolladas por organizaciones locales no gubernamentales o por sectores privados. A pesar de que estas acciones son desarrolladas con sus propios fondos, ong’s y empresas

deben establecer algún nivel de contacto con el Estado a fin de que éste autorice la ejecución de los proyectos. En Totonicapán, por ejemplo, el sector comercial ha desarrollado campañas de actualización docente, al igual que los sectores azucareros en el sur del país.

- **Implementación de programas de prevención por parte del Estado, basados en el modelo de seguridad ciudadana.** Se trata de uno de los asuntos que más concentra la articulación de esfuerzos en el plano vertical: la seguridad. Estos programas son impulsados localmente por el Ministerio de Gobernación a través de las denominadas Unidades de Prevención Comunitaria de la Violencia (UPCV). A pesar de que los patrullajes nocturnos o rondas de vigilancia no forman parte de estos programas, según fue dicho por varios representantes de estas oficinas en departamentos como Totonicapán, Zacapa, Jalapa y Guatemala, siguen siendo uno de los principales repertorios de acción de las poblaciones en colaboración con agentes de la PNC o bien bajo su supervisión.

4.2.2 Nivel horizontal

Además de las articulaciones e intercambios pautados entre la población y el Estado, se identifican las acciones que vinculan el trabajo, las capacidades y el hecho de compartir normas y valores entre grupos y organizaciones sociales. En opinión de muchos de los consultados esta forma de articulación horizontal –sin la presencia del Estado– suele privilegiarse debido a la desconfianza y desinterés por establecer mecanismos de colaboración con las instituciones públicas. Entre los motivos señalados por las y los participantes destacó la “politización del Estado”, forma de referir el uso indebido o interesado de las entidades y sus recursos.

En el nivel horizontal de acción es necesario resaltar a la organización comunitaria y social como la principal forma de articulación de grupos y sectores de la sociedad, según se discutió en los grupos consultados. La organización es concebida como la mejor vía para poder impulsar cambios realmente consistentes, al mismo tiempo que es a través de ella que las y los actores orientan la diversidad de respuestas dadas a las problemáticas planteadas, tales como la protesta social, el hecho de compartir y difundir información, la consulta y deliberación sobre asuntos de su interés, la activación de mecanismos alternativos de justicia y servicios básicos no satisfechos por el Estado y, en última instancia, formas alternativas de economía.

En el plano sectorial, la organización es comprendida como una forma de articulación con el fin de alcanzar determinados intereses, inclusive políticos, como fue referido en el grupo de consulta sectorial de mujeres. Mientras que al hablar de organización comunitaria las y los participantes

hacían referencia a la necesidad de estrechar vínculos no sólo organizacionales sino identitarios, y además a la observancia de normas (explícitas o no) y valores comunes tales como el respeto a la autoridad comunitaria, la no búsqueda de intereses personales o protagonismos, el respeto a las decisiones de la asamblea (máximo órgano de deliberación y decisión), entre otros.

A continuación se refieren aquellas acciones que surgen de esta forma de vinculación en el plano horizontal:

- **La protesta social.** En general, las y los participantes de los grupos en todos los departamentos consultados coincidieron en que una primera forma de articulación social (organizada o espontánea) a través de la cual manifiestan sus posicionamientos, descontentos y demandas hacia el Estado (en este caso no se trata de una relación vertical, pues el Estado no es parte de la articulación sino el sujeto de demanda), se trata de la protesta. Además de su manifestación pública, la protesta social, según lo discutido en la fase de consulta, sugiere un nivel de convocatoria y organización que permita a los sujetos individuales y colectivos actuar con un objetivo común. En San Marcos, por ejemplo, se refirió el caso de comunidades que bloquean carreteras a fin de evitar el ingreso de la fuerza pública y, de esa manera, proteger sus únicas formas de subsistencia (la siembra de amapola o el contrabando de mercancías). En Totonicapán, mientras se realizaba el grupo de consulta, tuvo lugar una manifestación que bloqueó Cuatro Caminos –una de las principales rutas de acceso a varios departamentos del Occidente del país–, en oposición a la aprobación de una ley en el Congreso de la República.
- **Socialización y difusión de información.** Contar con información precisa y actualizada de “lo que está sucediendo” fue una de las respuestas más recurrentes respecto a la importancia de la organización social y comunitaria. Los diversos sectores identificados consideran la difusión de información como una de las principales estrategias tanto para conocer sobre sus proyectos y actividades como para dar a conocer lo que otros están haciendo respecto a una misma problemática.

En el caso del sector empresarial, y muy particularmente de quienes impulsan proyectos hidroeléctricos o mineros, se habló de la importancia de generar información en las comunidades donde buscan instalar sus proyectos. Esto es realizado a través de campañas publicitarias y formativas en centros educativos y comunitarios.

Miembros de organizaciones indígenas consultados, por su parte, mencionaron medios alternativos de difusión de información apoyándose en el uso de las redes virtuales; sin embargo, de acuerdo con ellos sigue siendo la asamblea comunitaria la principal vía de información y comunicación de sus acciones.

En la discusión con el grupo sectorial de jóvenes, uno de los grupos determinó que aunque no se le ha dado la importancia debida, la réplica de información a través de sus cuentas en las redes sociales ayuda a mantener un grado de conocimiento acerca de lo que sucede en el país.

Por otro lado, la réplica de información no solamente es efectiva para la actividad política sino también para otros ámbitos de la vida social, tal como lo manifestó una mujer poeta en el departamento de Huehuetenango, para quien las redes han sido importantes en la creación de redes literarias con otras personas del país.

- **Procesos de consulta y deliberación.** Dentro de estas acciones horizontales merece particular atención el caso de comunidades y grupos indígenas cuyas formas de organización estrechamente vinculadas al hecho de compartir aspectos culturales como su historia, territorio e idioma común, entre otras, les han permitido desarrollar a través de *asambleas comunitarias* para el abordaje tanto de aspectos coyunturales como de la vida cotidiana como, por ejemplo, su posición respecto a la instalación de megaproyectos o mediación en asuntos como la violencia intrafamiliar. Sin embargo, la consulta para la deliberación de temas de preocupación social no es exclusiva de las poblaciones indígenas, tal como se mostró en casos como Jalapa y Zacapa y las consultas respecto a la instalación de hidroeléctricas en esos departamentos. No obstante, su organización respondió a un asunto puntual y limitado en el tiempo, a diferencia de las anteriores que mantienen ese mecanismo incluso para la regulación de la vida social.
- **La activación de mecanismos alternativos de justicia y de otras dimensiones como la salud y los servicios básicos.** En materia de justicia, según fue mencionado, ha sido relevante la figura de las autoridades indígenas y ancestrales para la mediación y resolución de conflictos, especialmente dentro de las poblaciones indígenas (Quiché, Alta Verapaz, Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango).

La activación de mecanismos alternativos de justicia incluye los patrullajes y rondas de vigilancia que tanto en poblaciones indígenas como mestizas (donde se presenta como la única expresión de mecanismos alternativos por parte de la población) su ejecución sigue siendo problemática, tanto en unas poblaciones como en las otras. A esta forma de acción problemática se suma el ejercicio de la toma de justicia por cuenta propia cuya manifestación más extrema, como se ha dicho, son los linchamientos.

Por otro lado, en todos los departamentos las personas consultadas coincidieron en identificar a las *comadronas* como las principales figuras tanto de servicios alternativos de salud como de integración social de los grupos y comunidades. Ellas son vistas como portadoras de conocimiento, experiencia y legitimidad dentro de los grupos pero, pese a ello, según se dijo no han tenido el reconocimiento de su papel tanto por parte del Estado como de mucha gente dentro de sus propias comunidades. A las comadronas se suman

las figuras de curanderos (Huehuetenango, San Marcos, Quiché) y líderes religiosos de distinto credo (Zacapa, Alta Verapaz, San Marcos) que en algún momento pueden contribuir a alcanzar una mayor articulación social.

- **Desarrollo de diversas formas de economía.** En última instancia, la organización de grupos y comunidades busca hacer frente colectivamente a las dificultades económicas de subsistencia que enfrentan, a través de mecanismos como la ocupación de tierras (Petén, Alta Verapaz, Jalapa), acceso a energía eléctrica (Huehuetenango, Quiché), siembra de amapola o contrabando de mercancías (San Marcos), migración colectiva interna para la generación de actividades para obtención de ingresos (Izabal, Alta Verapaz), mercado informal (todos los departamentos). En todos estos casos la articulación social y comunitaria cumple la función de protección de las actividades desarrolladas en núcleos familiares o locales.
- **La articulación de esfuerzos para la contratación de servicios de seguridad privada.** En áreas urbanas, las y los participantes consideraron que la organización responde a objetivos puntuales como la inseguridad. Las respuestas, además de ser dirigidas a la disminución de riesgos y amenazas, también tienden a la regulación de las formas de vida de los habitantes de colonias y condominios, como por ejemplo el establecimiento de reglas de convivencia y la instalación de sistemas de control de ingreso y egreso de los lugares. Esta acción fue mayormente referida en el departamento de Guatemala.

4.2.3 Las respuestas individuales

Durante la fase de consulta fueron referidas acciones ejecutadas desde el plano individual, cuya concepción para los participantes supone la falta de vinculación con otros para resolver las problemáticas. Se trata entonces de respuestas el plano de lo privado que buscan resolver las problemáticas de manera inmediata y sin posibilidad de trascendencia. Estas respuestas, según se pudo observar, atienden principalmente a cuestiones de subsistencia y seguridad.

- **Subsistencia.** En el caso de las condiciones de subsistencia básica, por ejemplo, se encuentra la economía informal (identificada por las y los participantes en los 11 departamentos) y la migración hacia los Estados Unidos. El ajuste y la reducción de gastos familiares, por un lado, y el cultivo doméstico, por otro, fueron respuestas encontradas principalmente en departamentos como Huehuetenango, Totonicapán, Alta Verapaz y Petén, donde, según se dijo, las personas pueden disponer de una porción de tierra (patio) para cultivar plantas y semillas para el autoconsumo. En última instancia, el caso más problemático de generación de actividades para la subsistencia lo representa la

siembra de amapola (San Marcos) y el trasiego de sustancias ilícitas (Izabal, Petén, Escuintla y San Marcos).

Otras problemáticas como la falta de acceso a los servicios de salud también encuentran respuestas individualizadas como la búsqueda de servicios privados, tal como fue referido por las y los participantes en los departamentos de Guatemala, Alta Verapaz, Totonicapán, Zacapa, Jalapa y Huehuetenango. Mientras que en las áreas rurales de estos y los restantes departamentos consultados, se han buscado formas medicinales alternativas: curanderos, cultivo doméstico de hierbas.

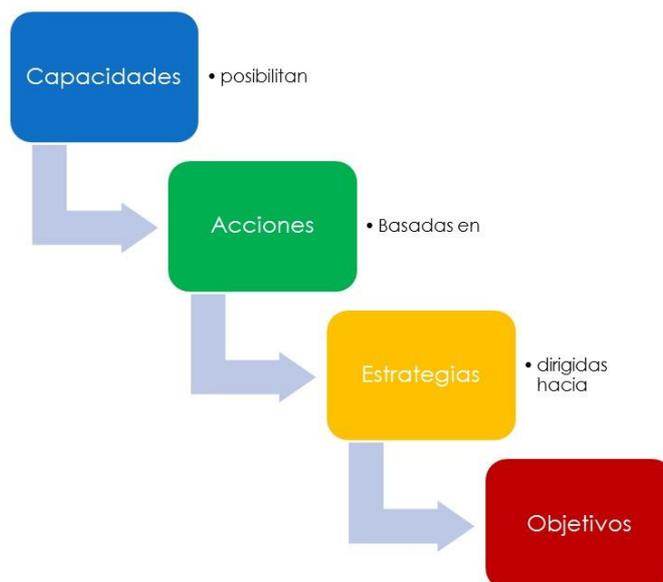
- **Seguridad.** A diferencia de los asuntos de conflictividad socio-ambiental y fragilidad de las instituciones públicas, en materia de violencia e inseguridad las respuestas que surgían con mayor frecuencia en un primer momento daban cuenta de silencio y miedo, seguido de la inercia (dejarse llevar) y aceptación de la situación vivida (esperar el momento que les toque). De acuerdo con las y los participantes dentro de los núcleos familiares la tendencia, más que enfrentar las amenazas, ha sido la búsqueda de mecanismos de protección como la observancia de horarios y reglas de conducción. Estas acciones fueron principalmente referidas en el departamento de Guatemala.

Las acciones individuales, especialmente en los centros urbanos de departamentos como Guatemala, Huehuetenango, Zacapa, Jalapa, Izabal y Escuintla implican la autoprotección a través de la compra de alarmas y sistemas de seguridad y defensa para los bienes (casas, carros) y para su propia integridad (armas).

No menos importantes, aunque de menor ocurrencia, son las acciones individuales de cara a la fragilidad de las instituciones públicas. Concretamente se puede hacer alusión de la negativa al pago de impuestos como forma de expresión del descontento a causa de la corrupción de las instituciones públicas; esta situación fue referida en Guatemala, Totonicapán y Huehuetenango.

4.3 Capacidades

Tal como se describió en la estrategia analítica planteada para este documento, la lógica seguida busca mostrar cómo las respuestas (acciones) generadas y referidas por las y los participantes en los grupos de consulta son posibles gracias a la existencia de capacidades que se han ido consolidando a lo largo del tiempo y que sustentan el ejercicio de dichas prácticas. De acuerdo con esta lógica de análisis, siguiendo un objetivo en particular, los grupos o personas tienen en mente estrategias que generan determinadas acciones, basadas en la capacidad que tengan de desarrollarlas, según se grafica en la siguiente ilustración:



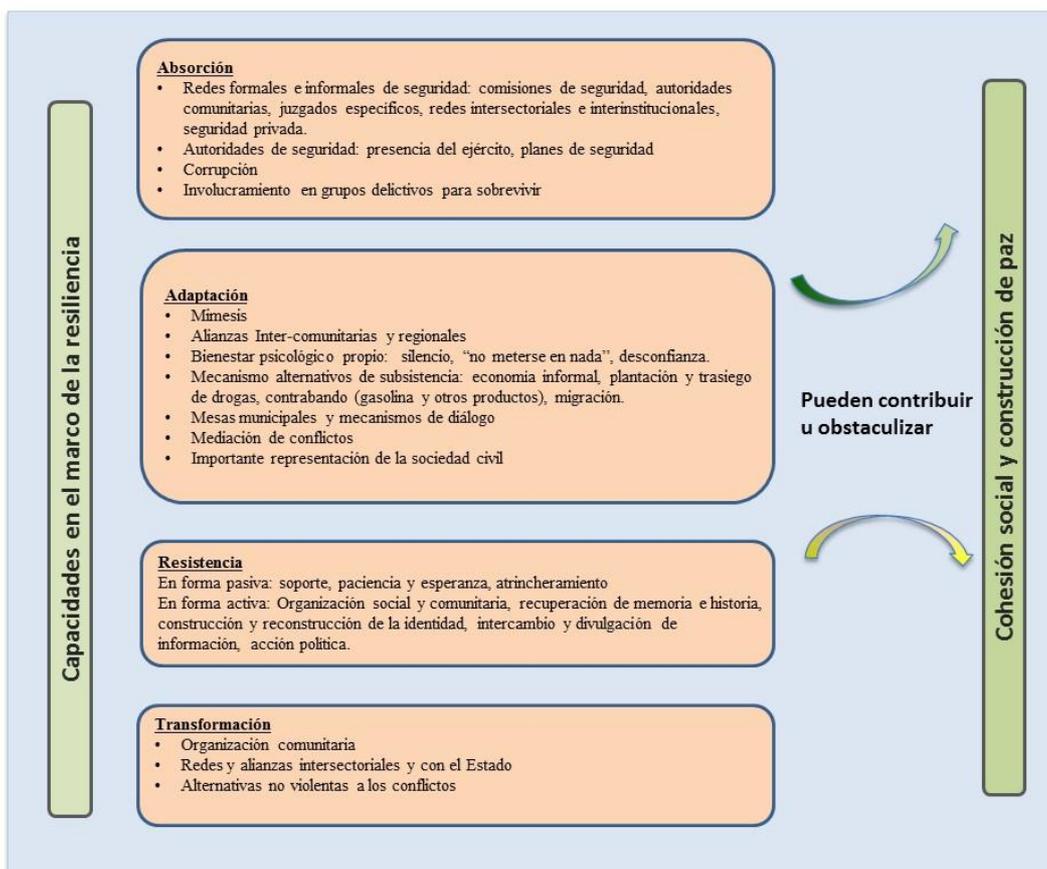
Siguiendo la lógica reproducida en el gráfico, a continuación se hará alusión a las acciones antes descritas relacionándolas con las capacidades que, de acuerdo con el criterio de las personas consultadas, las posibilitan y le permiten a la población afrontar las distintas problemáticas por ellos mismos referidas.

En primer lugar, cabe mencionar que más allá de situar las acciones en relación a sus niveles de articulación (vertical u horizontal), para las personas consultadas también fue relevante considerar el para qué (objetivo) de estas acciones; es decir, hacia dónde apuntaban como sociedad y qué decían de sus formas de responder a las problemáticas. Particularmente, la sostenibilidad de las acciones (su efectividad y cuanto perduran en el tiempo) fue tema de discusión entre las y los participantes. Desde el marco analítico de la resiliencia, las capacidades pueden ser pensadas analíticamente a partir de tres formas de manejo o afrontamiento de la conflictividad: capacidad de **absorción**, capacidad de **adaptación** y capacidad de **transformación**.

Estas capacidades se desarrollan idealmente en una dinámica procesual desde la cual las capacidades de absorción denotan la persistencia de los problemas y la estabilidad de las acciones; la adaptación por su parte tendería hacia una mayor flexibilidad para cambiar de modelos de acción e incrementar el ajuste a las situaciones problemáticas, hasta llegar a la capacidad transformativa que implicaría el cambio de la situación.

Sin embargo, durante el proceso de consulta constantemente surgió el énfasis en la **resistencia** como la mejor expresión de las capacidades de las y los guatemaltecos. Esto hizo considerar, en términos de resiliencia, las capacidades y las acciones desarrolladas frente a las problemáticas, tal como se muestra en el siguiente esquema.

Capacidades para el manejo de la conflictividad y los conflictos



Durante las discusiones estuvo siempre presente la concepción de que las acciones descritas podían tanto tender a absorber las problemáticas como a lograr una mejor adaptación, o bien a transformar las condiciones actuales, según fuera la interpretación que cada actor diera de sus propias acciones.

Muchas de estas acciones y capacidades se encuentran actualmente en debate, tanto en relación a su efectividad como en su legitimidad, es por eso que en el gráfico se plantea que tanto podrían contribuir a la producción de una mayor cohesión social y la construcción de paz como a su detrimento, según sean los posicionamientos y formas de actuación de las y los involucrados. Así, por ejemplo, mientras que para algunos de los consultados la creación de redes tanto formales como informales de seguridad (en cuadro de absorción) ha servido para mantener el orden y la seguridad de las poblaciones (tal como se refirió en los 11 departamentos consultados, indistintamente) también a menudo fue discutido en los grupos de consulta sobre el peligro de que estos grupos incurrieran en la violación a derechos humanos o abusos de autoridad.

A continuación se abordan cada una de estas capacidades, manteniendo en mente que su direccionamiento en materia de abordaje de la conflictividad es uno de los temas fundamentales que será necesario discutir en las etapas posteriores de este proceso.

4.3.1 Absorción

Básicamente la absorción hace referencia a la persistencia de las situaciones difíciles en la vida de las personas, quienes a través de esta capacidad consiguen moderar el impacto de dichas problemáticas.

Para las y los participantes en el proceso de consulta, especialmente en los 11 departamentos, la absorción fue principalmente relacionada al abordaje del problema de la violencia y la inseguridad, donde las acciones, a pesar de ser consideradas de importancia, no necesariamente han supuesto la disminución de los problemas. Un ejemplo recurrente de esta situación fue el caso de *la denuncia* de delitos como el robo, las extorsiones o la violencia contra la mujer. En el caso de los dos primeros las y los participantes reconocieron un avance en la apertura del sistema de justicia para la recepción de denuncias, contrastado con la poca efectividad de la Policía, el Ministerio Público y el Organismo Judicial para resolver de forma satisfactoria a los denunciantes. Por el contrario, para quienes opinaron al respecto, la denuncia constituye una “trampa de doble filo” pues al no resolverse ellos podrían sufrir las consecuencias de una posible venganza de quienes fueron denunciados.

Sobre la situación de violencia contra las mujeres, el grupo sectorial de consulta en la ciudad de Guatemala también discutió respecto a la efectividad del mecanismo de denuncia, toda vez que el sistema no cuenta aún con la capacidad operativa y financiera para responder a la demanda de acciones, según se dijo. En esa misma línea, las mujeres consideraron que el problema de Guatemala es que está “sobre-institucionalizada”, es decir, que cuenta con un gran número de leyes e instituciones dedicadas a la problemática pero que no existen condiciones y voluntad política para que funcionen.

En el mismo marco de discusión sobre la situación de violencia y las estrategias de seguridad, participantes de departamentos como Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Totonicapán, principalmente, comentaron acerca de la falta de claridad que existe en relación a la participación de la población en dichas estrategias. Los grupos de vigilancia vecinal fueron a menudo referidos como prácticas colectivas que en algún momento se pueden salir de las manos, o bien siendo ellos mismos generadores de inseguridad entre las y los pobladores.

En otra vía de análisis, las y los participantes consideraron que ciertas respuestas individuales a la fragilidad socioeconómica, por ejemplo, constituyen una forma de absorción, tal es el caso del involucramiento en actividades ilícitas como la siembra de amapola o el contrabando.

4.3.2 Adaptación

Como se ha dicho, las diferencias entre una u otra capacidad pueden ser sutiles o variables según la interpretación de sus propios ejecutores. En términos analíticos, la diferencia entre la capacidad de absorción y la de adaptación es de carácter temporal. En esta última las acciones van alcanzando un mayor nivel de afianzamiento en las personas y se van transformando en capacidades que les permiten adaptarse a las situaciones difíciles y moldearlas de tal manera que respondan a sus condiciones de vida.

El ejercicio de discusión de estas capacidades dentro de los grupos de consulta dio como resultado la identificación de capacidades adaptativas tanto individuales como colectivas. En el caso de las primeras, como se dijo con anterioridad, las poblaciones han desarrollado capacidades miméticas, es decir, la fusión o copia de modelos ya existentes que les permiten hacer frente a las problemáticas a través de mecanismos de sobrevivencia tales como la búsqueda alternativa de medios de subsistencia así como de acceso a los servicios básicos. En Escuintla, por ejemplo, fue descrito el caso de los *“hombres que van a pescar al mar”*, haciendo referencia a la búsqueda de cargas de droga para agenciarse de dinero. En departamentos como Huehuetenango y Zacapa la capacidad mimética también es expresada a través del silencio con respecto a las actividades de grupos de narcotráfico, la expresión más elocuente al respecto fue dada por uno de los participantes en el primero de los departamentos al decir que *“media vez uno no se meta con ellos, no hay problema”*. Incluso, fuera de los grupos de consulta y en voz baja, se reconoce que estos grupos se han convertido en *“protectores sociales”* o *“benefactores”* de las comunidades.

Esta capacidad mimética también se manifiesta en el silencio, la aceptación de la violencia e incluso en el involucramiento en grupos delictivos para evitar sus represalias, teniendo como objetivo último la sobrevivencia, situación que fue discutida especialmente en departamentos donde los índices delincuenciales son mayores en contraste con el resto del país, como Escuintla, Guatemala e Izabal.

La subsistencia fue otro de los mecanismos considerados como una acción de capacidad adaptativa pues supone la búsqueda de alternativas para obtener ingresos económicos. Este mecanismo incluye acciones como migración, práctica de economía informal y contrabando de mercancías.

Por otro lado, la capacidad de adaptación también fue analizada en un plano colectivo. De acuerdo con lo discutido, es la organización social y comunitaria la que permite a individuos y grupos cohesionarse de manera articulada para ejecutar acciones como la protesta, la exigencia de derechos y obligaciones del Estado, el cabildeo y la incidencia política. En los grupos de consulta realizados en departamentos con mayoría de población indígena, como Totonicapán, Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz, se discutió que esta capacidad de articulación es posible gracias a la intervención del componente identitario que, a decir de las y los participantes de los grupos en dichos departamentos, refuerza la organización al envolver factores sociales y culturales como el uso de un mismo idioma, localización geográfica común, valores compartidos, entre otros.

En síntesis, es a través de la capacidad organizativa y una importante presencia de organizaciones de sociedad civil que convocan, involucran a personas y coordinan acciones de incidencia que las poblaciones y sectores logran hacer frente a las situaciones adversas que se les presentan. Por un lado, debido a la exigencia del cumplimiento de responsabilidades por parte del Estado, mientras que, por otro, por la propia generación de alternativas frente a la carencia de servicios que éste debe prestar, como el ejercicio de sistemas propios de justicia, mecanismos alternativos de salud, creación de normativas propias, entre otros.

En otra perspectiva, para uno de los participantes en el grupo sectorial de partidos políticos, esta capacidad organizativa de sectores y comunidades ha sido relevante aunque es necesario considerar si la creación de normas y leyes desde el Congreso de la República debe atender a la especificidad de los grupos que demandan su creación (por ejemplo leyes específicas para mujeres o pueblos indígenas) o bien discutir acerca del carácter general de las mismas, que su criterio debería responder al conjunto amplio de la población.

Finalmente, es necesario hacer referencia a la importancia que en varios departamentos donde se realizó la consulta se le dio al factor educativo. De acuerdo con quienes abordaron el tema, un mayor nivel educativo les permite a las personas enfrentar de mejor manera las situaciones difíciles y problemáticas además de que, a su criterio, disminuye la posibilidad de acciones violentas en su resolución. Sin embargo, para las y los participantes de algunos departamentos el aspecto educativo aún sigue siendo una carencia significativa. En Totonicapán, por ejemplo, se hizo alusión a la falta de interés por parte del Estado en brindar servicios educativos, desinterés expresado en la falta de inversión pública. Pese a eso, se mencionó, las personas buscan la forma de pagarse sus estudios y así asegurar una mejor condición de vida. En Quiché fue manifestada esta misma situación con la diferencia de que se consideraba que muchos jóvenes

(principalmente) no cuentan con las condiciones económicas básicas que les permitan acceder a los servicios educativos.

Por otro lado, para sectores y grupos organizados una alternativa a la falta de educación, especialmente para el conocimiento de derechos, ha sido la generación de estrategias de formación y la capacitación. Ha sido a través del intercambio de información y la formación en determinados temas que las personas no solamente toman consciencia de sus derechos sino además encuentran motivadores para su acción. Ha sido a través de la “toma de consciencia” por vía de la formación y la capacitación que sectores y grupos han desplegado sus acciones, como bien lo muestra el caso de las mujeres, cuyas acciones en favor de sus derechos y la lucha contra la violencia han sido de especial relevancia en todos los departamentos consultados.

4.3.3 Resistencia

Durante el proceso de consulta fue recurrente que los grupos, especialmente en las consultas departamentales, identificaran la resistencia como una de las principales capacidades de la población guatemalteca. Esta resistencia, sin embargo, no se manifiesta de la misma manera ni tiene los mismos significados para individuos y poblaciones.

Por un lado se habló de resistencia como una capacidad para soportar (silenciosamente), para armarse de paciencia y esperanza de cambio (“*no nos queda más que rezar*”) o el atrincheramiento (“*aguantar hasta donde se pueda*”). En este caso la resistencia fue referida como una acción de soporte y aguante que se realiza básicamente de manera individual o aislada, como se dijo. En esta perspectiva, la palabra “resistir” fue utilizada como sinónimo de “soportar”.

Los escenarios donde se realiza esta forma de resistir son principalmente aquellos relacionados con situaciones de violencia o fragilidad socioeconómica. El atrincheramiento referido en la ciudad de Guatemala, la autoprotección personal y familiar cambiando patrones de conducta y formas de vida en departamentos como Escuintla y San Marcos, son ejemplos de esta forma de resistir.

Pero en otro sentido, la resistencia gana notoriedad no solamente como una forma de reaccionar a las problemáticas sino también como forma de creación de identidad, vínculos sociales y visiones de mundo compartidas, como lo expresan los slogans de algunos de los sectores consultados: “*resistir para vivir, resistir para avanzar*”, expresado por un líder comunitario en la reunión sectorial con organizaciones involucradas en la defensa de la tierra.

En esta forma activa, la resistencia se presenta como una estrategia colectiva que sostiene acciones como la protesta social y las manifestaciones públicas en defensa de los territorios y recursos naturales.

Concebida como una forma de vida para quienes enfatizaron la capacidad de resistencia colectiva, las acciones generadas de ella no necesariamente están encaminadas a la confrontación con el Estado o con otros sectores, sino también a la acción política como la incidencia y el cabildeo frente al Estado; o bien a la generación de mecanismos alternativos de sobrevivencia. En un plano más antropológico, la resistencia implica para sus actores la construcción y reconstitución de identidades, la recuperación de memorias, historias y trayectorias comunes que inspiran su actuación.

Por tanto, como se ha dicho, la resistencia es interpretada como una forma de acción propositiva pero que en algunas ocasiones no se ha terminado de definir “*hasta cuándo resistir*” o “*resistir para qué*”. Como sea, para muchos el propio ejercicio de la resistencia es una forma de transformación. Sin embargo, para efectos analíticos y de posteriores abordajes, se ha dejado como un paso intermedio previo a la transformación a fin de que se aborde con mayor profundidad su práctica por los diversos grupos y sectores en Guatemala.

4.3.4 Transformación

La transformación, en el marco de análisis que se ha venido desarrollando, supone una dimensión más compleja de las acciones y capacidades que tenderían hacia la creación de nuevas formas y estructuras sobre el sistema anterior. Tal como se observó en la descripción de las acciones, en materia de fragilidad de las instituciones públicas muchas de las preocupaciones de la ciudadanía, además de la falta de capacidad de las instituciones, estaban concentradas en la propia estructura y manejo del Estado en general. Temas como la corrupción, el clientelismo, el uso de los recursos financieros o la llamada “politización” fueron identificados en los grupos de consulta como obstáculos para la transformación de las condiciones de vida de las poblaciones.

De acuerdo con la perspectiva de construcción de paz en el marco de análisis de la resiliencia, cuando el Estado representa un actor o una parte del conflicto –tal como fue identificado en departamentos como Totonicapán, San Marcos y Huehuetenango–, es necesario que éste y sus instituciones experimenten transformaciones en su estructura. En tal sentido, agrega dicha perspectiva, las capacidades de absorción o adaptación pueden contribuir en las comunidades para hacer frente a las situaciones difíciles, pero a un plazo más largo las condiciones de resiliencia

requieren de una transformación que incluya comunidades e instituciones que podrían ayudar a hacer frente de manera más sostenida a los desafíos ulteriores.

Desde la reflexión de los grupos de consulta existió una tendencia a considerar que no había elementos suficientes para concebir cambios significativos o transformativos en las actuales condiciones; pese a ello, se resaltó la importancia de la organización en comunidades, redes y alianzas como una vía que ha generado buenos resultados para la transformación social.

Para avanzar en esta vía, las y los consultados identificaron ausencias de capacidad u obstáculos que es necesario superar para la generación de nuevas condiciones de resolución y manejo de los conflictos, entre ellas:

- Ausencia de diálogo abierto y legítimo,
- Falta de voluntad política,
- Posiciones ideológicas radicales,
- Intervención de intereses políticos,
- Criminalización *a priori* de las acciones colectivas, y
- Poca claridad en los planes impulsados desde el Estado, así como la falta de recursos asignados para el efecto.

4.4. Significados

El proceso de consulta fue considerado desde el inicio como un espacio de diálogo intersectorial en el que fuera posible contar con la opinión y perspectiva de diversos actores y sectores respecto a temas comunes, en este caso las problemáticas que enfrenta la población guatemalteca y las respuestas que genera para afrontarlos.

Desde el inicio del proceso en cada una de las reuniones se enfatizó la importancia del diálogo para conocer estas múltiples miradas y no para la búsqueda de un consenso o una respuesta unificada. En ese contexto era necesario comprender lo que para cada uno de los sectores y actores participantes significaban las acciones que realizaban –o bien, que referían–, debido a que en los significados por ellos referidos era posible encontrar los argumentos y justificaciones que sustentaban aquellas.

Dicho abordaje partió de la presunción de que los significados de las acciones denotan aspectos de orden moral y ético que reflejan la existencia de estilos de vida y visiones de mundo

diferentes⁴², y que en situaciones de conflictividad cobran mayor relevancia al poner en juego diferentes puntos de vista sobre actos que siendo triviales para unos pueden llegar a ser ofensivos para otros.

Tal como se experimentó en el trabajo de consulta, al abordar estas cuestiones las interpretaciones sobre “lo que significaba” hacer tal o cual cosa, siguieron distintos caminos:

- 1) En primer lugar, al reaccionar a las interrogantes acerca del por qué hacían lo que hacían en relación a las problemáticas identificadas, algunos grupos de trabajo tendieron a considerarlo en términos de los resultados afectivos de sus acciones, es decir, de qué manera les afectaron emotivamente las acciones emprendidas.
- 2) Una segunda forma de comprender esta cuestión fue proyectar los “por qué” hacia el futuro; es decir, lo que de acuerdo con ellos debía ser el objetivo de las acciones o los cambios que se aspiraba que sucedieran, y
- 3) Finalmente, una tercera forma de asumir los significados fue pensarlos en términos de las razones y motivos (personales y políticos) que inspiraban sus acciones.

A continuación se detallan cada una de estas formas de comprender los significados de las acciones en los grupos de consulta.

Significados de las acciones emprendidas

Una primera concepción de los significados de las acciones realizadas fue en el plano de los resultados afectivos posteriores a la ejecución de la acción. Entre los ejemplos más ilustrativos referidos por las y los participantes están la denuncia de actos ilícitos frente a las autoridades o bien la organización social para la exigencia de cumplimiento de responsabilidades por parte de las autoridades, como la prestación de servicios básicos.

En estos casos al hablar de “lo que significa” denunciar o exigir, fueron identificados dos tipos de sentimientos frente a la falta de cumplimiento por parte de las autoridades: impotencia y frustración.

Por un lado, el sentimiento de no poder hacer nada frente a los problemas (especialmente en el caso de la violencia); pero, por otro, el sentimiento de frustración ante la constatación de que pese a los esfuerzos realizados no cambiaron las condiciones que se deseaba cambiar. En ambos casos,

⁴² Velho, Gilberto. *Projeto e metamorfosis. Antropología das sociedades complexas*. J. Zahar Editor, Brasil, 2013.

según se dijo, estos sentimientos generan en la población una falta de interés en participar en cualquier emprendimiento proveniente del Estado y una anomia general, tal como fue expresado por un participante: *“Para que voy a hablar, si sólo causa problema”*.

Significados como aspiraciones

En otra vía, los significados también fueron comprendidos y abordados desde el plano de la aspiración, es decir, hacia la proyección de los deseos a futuro como resultado de lo que realizan hoy en día. Estas aspiraciones apuntan hacia tres aspectos:

- El mejoramiento de la calidad de vida de actuales y futuras generaciones: *“Por mis hijos, para heredarles un mejor futuro”*, *“Por el bien común de todos”*.
- La búsqueda del cambio de las condiciones sociales y políticas del país: *“Para tener propuestas viables y sostenibles”*, *“Para promover un futuro de paz”*.
- Crear nuevas formas de comportamiento: *“Para superar la indiferencia”*, *“Para que el cambio comience con nosotros”*.

Dentro del grupo de consulta con el sector juvenil en la ciudad de Guatemala se profundizó en la discusión acerca de la percepción de este sector de la sociedad como el futuro del país. La crítica principal a esta concepción, de acuerdo con los jóvenes participantes, fue el contraste entre la expectativa que se tienen de ellos y los recursos que son asignados para que esa expectativa se cumpla. Tal como lo expresó uno de ellos: *“Cuando uno toma conciencia de que somos el futuro de Guatemala, al principio es inspirador. Lo triste es cuando uno empieza a tener la posibilidad de hacerlo y el sistema no lo permite. Y uno se siente con un sentimiento de no lograr nada”*.

Entre los participantes de este grupo de consulta se consideró que el discurso de la juventud como el futuro del país únicamente sirve de mecanismo para quitar la responsabilidad de aquellos que en la actualidad tienen en sus manos el presente del país.

En Alta Verapaz, en una entrevista colectiva realizada con un grupo de jóvenes, éstos refirieron no estar interesados en la actividad política o estatal, pese a que es una de las mayores demandas del sector. Como señaló uno de los entrevistados, ninguno quiere participar del Estado, al que consideran ilegítimo y falto de credibilidad.

Significados como fundamentos de la acción

En tanto fundamentos de la acción, los significados fueron considerados a partir de las razones y sentimientos que movían a las y los participantes a organizarse y ejecutar acciones precisas respecto a las problemáticas que afectan sus vidas. Entre las principales razones se mencionaron:

- **La indignación.** Este sentimiento de indignación se produce frente al menosprecio o falta de reconocimiento de la identidad en su sentido más extenso, es decir, del quiénes somos y lo que valemos según nuestra identidad social, tal como lo expresa una joven: *“En una reunión me vieron feo por el arete, allí estaban unas que fueron mis profesoras, y me excluyeron y no les importó mi opinión, pero eso me motiva más a seguir luchando”*.

Pero también se manifestó en otras formas de falta de reconocimiento como es el caso de la instalación de los megaproyectos (San Marcos, Huehuetenango, Quiché) donde la indignación inicial se produce por la falta de interés del Estado y las empresas por consultar previamente con las comunidades sobre los proyectos que buscan instalar: *“Sólo vienen y se meten y ni siquiera nos preguntan”*, fue una queja constante al discutir esta problemática.

Participantes del grupo sectorial empresarial, por su parte, también plantean su punto de vista considerando que tampoco ha habido el suficiente reconocimiento de los beneficios y la inversión que los proyectos representan, por parte de quienes se oponen a los proyectos.

Para varios de los participantes en los grupos de consulta la indignación ha surgido por la falta de atención, por los malos tratos, el incumplimiento de promesas, el menosprecio y la desigualdad (por ejemplo, en la distribución del presupuesto, tal como fue mencionado en Totonicapán) y la sensación de exclusión. Además de esto, en algunos lugares se hizo mención de la indignación frente a la pérdida del principio de autoridad, que, según se comentó, refería a la manera en que muchos líderes locales manejaban el poder que les había sido otorgado por su comunidad para pactar y negociar con los partidos políticos y las autoridades.

Paralela a la indignación, se refirió a la rabia por los mismos motivos enunciados, como fuera planteado por una lideresa social: *“¿Qué es la fuente de energía? La indignación y la rabia, frente a lo que se vive. La insatisfacción, el resentimiento, eso me mueve”*.

En general esa indignación es movida por el sentimiento de injusticia y, más concretamente, por la percepción de que las acciones propias no son lo suficientemente valoradas y comprendidas por quien está en la otra posición. Un ejemplo de esta situación puede encontrarse en el caso de la funcionaria pública, en el departamento de San Marcos, que no aceptó que se dijera que el Estado era un estado fallido pues, desde su lógica, eso supondría que tanto ella como otros empleados y funcionarios que se esmeran en hacer su trabajo, lo hacen mal.

- **La organización y la superación de la adversidad.** Al mismo tiempo, estos sentimientos de frustración, de impotencia y de indignación también son valorados como motivadores para superar la adversidad y termina por colocarlos en una situación de auto-reconocimiento de sus propias capacidades. “¿Por qué unos logran superar de mejor forma las situaciones y otros no?” fue una pregunta surgida en la dinámica de discusión en los grupos de consulta. La respuesta dada especialmente por mujeres fue recurrente: “*Fue cuando empecé a participar*”. Una funcionaria pública de Alta Verapaz, por ejemplo, comenta que su compromiso por la lucha de los derechos de las mujeres comenzó en una capacitación, “*Allí me di cuenta que esas cosas me pasaban a mí y a otras mujeres*”. Una condición similar se encuentra en la opinión de otra mujer en el grupo de consulta en la capital, para quien el acto de narrar lo que a cada una le ha sucedido se convierte luego en una herramienta política.

En este aspecto es importante citar la experiencia de las mujeres de la REDMISAR de San Marcos, cuando aluden a la importancia de su acción. Hay una razón bastante pragmática: “*Lo hacemos porque tenemos tiempo*”, pero también hay razones relacionadas con su sentimiento de superar la adversidad: “*Porque hay una necesidad, porque hay mucho machismo, porque vemos los sufrimientos de nuestros hijos*”.

- **La continuidad de la historia de lucha.** Para varios participantes del proceso de consulta, especialmente en departamentos como Petén, Huehuetenango y Quiché, así como algunos grupos sectoriales en la capital, las razones que motivaban sus acciones estaban relacionadas con darle continuidad al legado de lucha, especialmente para quienes tuvieron familiares que de una u otra manera se vieron involucrados en las circunstancias del conflicto armado. De esa cuenta la lucha y la resistencia son motivaciones esenciales para las acciones que desarrollan. Durante una entrevista en Petén, por ejemplo, una joven de 20 años manifestó que el origen de su interés por participar y por “luchar”, según sus palabras, provenía de una historia familiar de sus padres y otros parientes que participaron activamente durante el período del conflicto.

Otras personas en los grupos de mujeres y organizaciones en defensa de la tierra, refirieron que esta lucha no había dejado de estar vigente luego de la firma de los Acuerdos de Paz, con nuevas modalidades y formas de acción.

- **La fe.** En su carácter motivador, la fe fue referida como un nicho de fuerza para recuperarse y avanzar. En el grupo sectorial de mujeres y en la entrevista con un grupo de mujeres en San Marcos, además, la fe también fue considerada como una fuente de inspiración y herramienta política. Como fuente de inspiración las mujeres encuentran en la práctica religiosa (católica o evangélica) los motivos que les llevan a exigir mejores condiciones de vida para ellas y sus familias, aunque la institución eclesial a la que pertenecen no necesariamente participe de estas acciones. En otros casos, como fue referido en San Marcos a través de la Pastoral Social de la tierra y en Guatemala en el caso de La Puya, algunas estructuras eclesiales acompañan la acción política de sus feligreses y, de esta manera, incrementan la fe de las personas para llevar a cabo sus acciones.
- **La resistencia como forma de vida.** Esta modalidad de la resistencia fue discutida principalmente entre el grupo sectorial de mujeres en la ciudad capital. En dicho grupo la resistencia es concebida como acción, como capacidad y como fuerza motivadora. Como acción representa la fuerza para enfrentar los problemas y conflictos, como un modelo de construcción de nuevos referentes políticos e ideológicos y, finalmente, como forma de deconstrucción y renovación de la identidad. En el caso de las mujeres, por ejemplo, se dice de la importancia de dejar de verse como víctimas, de rebelarse a su condición histórica y, como fue expresado, a decir “*no, yo no quiero esto para mí*”.
- **La defensa de la propiedad privada.** Referida principalmente por las y los participantes del grupo sectorial con empresarios, la defensa y certeza de la propiedad privada constituye, a su criterio, uno de los pilares sobre los cuales se debe sostener la discusión respecto al acceso a la tierra y su uso con fines comerciales o industriales.

5. Prioridades

Desde el enfoque de Interpeace uno de los propósitos de la IAP radica en involucrar a todos los actores y sectores interesados en la identificación de temas o asuntos de su interés, así como en la definición de las prioridades para su abordaje. Durante el proceso de consulta, luego de discutir ampliamente sobre las problemáticas y formas de acción, las y los participantes también realizaron el ejercicio de reflexionar sobre las cuestiones que a su criterio deberían permanecer en el debate para etapas posteriores del proceso.

Más que la búsqueda de soluciones o consensos en ese momento, este ejercicio fue a la búsqueda de la identificación de prioridades que delinearán posibles escenarios de abordaje de los ejes temáticos, para el Grupo Nacional y los Grupos de Trabajo que darán continuidad al proceso IAP.

Los temas prioritarios aquí descritos reflejan las preocupaciones referidas por las y los participantes en las fases de exploración y consulta y que, de acuerdo con ellos, deben ser motivo de atención y discusión participativa en los grupos de trabajo.

En la fase de exploración las personas entrevistadas identificaron una serie de temas que de acuerdo a su criterio es necesario debatir en cada uno de los ejes temáticos:

Conflictividad socio-ambiental:

- Consultas comunitarias previas a la instalación de megaproyectos (minería, hidroeléctricas y monocultivos),
- Modelo(s) económico(s) de desarrollo rural divergentes,
- Falta de legislación adecuada sobre explotación de recursos naturales, y
- Polarización ideológica sin posibilidades reales de diálogo.

Violencia e inseguridad

- Narcotráfico como un actor emergente y amenazador para todos los sectores sociales,
- Falta de estrategias culturalmente pertinentes sobre seguridad y justicia, y
- Vacíos en la legislación sobre participación ciudadana en seguridad.

Fragilidad de las instituciones del Estado

- Uso del Estado con fines clientelares,
- Reforma Fiscal y gasto público,
- Financiamiento de partidos políticos y, consecuentemente, reformas al sistema,
- Papel de los Consejos de Desarrollo en la promoción de sus comunidades o como aliados de partidos políticos y gobierno, y
- Legislación vigente sobre servicio civil y consejos de desarrollo.

En la fase de consulta, además de identificar las prioridades en torno a los ejes temáticos, también se consideró los ámbitos donde estas prioridades debían ser trabajadas:

En materia de conflictividad socio-ambiental

A nivel familiar

- **Promoción de la autogestión para la generación de ingresos.**
- **Promoción de la soberanía alimentaria.**

A nivel comunitario y social

- **La consulta comunitaria.**
 - Definición de los responsables de su convocatoria y regulación a fin de otorgarle carácter vinculante a los resultados.
- **Esclarecimiento de intereses y propuestas.**
 - Promoción de diálogo abierto y sincero acerca de lo que cada una de las partes involucradas persigue y lo que propone para reducir el conflicto causado por la instalación de hidroeléctricas y megaproyectos.

En el Estado

- **Regulación de las actividades mineras.**
 - Discutir sobre los beneficios y dificultades de estas actividades.
 - Regulación de la inversión local y destino de las regalías.
 - Discusión sobre el modelo de desarrollo económico y ¿hasta dónde es posible que cedan las partes involucradas?
- **Papel mediador del Estado**
 - Es necesario reconsiderar el manejo del conflicto y uso de la fuerza.
 - Discusión acerca de la “criminalización” de la protesta.

- Definición de contrapartes “legítimas” e “ilegítimas” que deben sentarse a discutir.

En materia de violencia e inseguridad

A nivel familiar

- **Prevención de la violencia.**
 - Revisar papel de los núcleos familiares y centros educativos en la prevención de la violencia.
 - Promoción de campañas de formación y divulgación sobre asuntos específicos como la violencia contra la mujer y violencia intrafamiliar.

A nivel comunitario y social

- **Administración de justicia.**
 - Precisar el rol de la ciudadanía en las estrategias de seguridad y justicia.
 - Discusión sobre la relación entre el derecho Maya y el derecho oficial.
 - Aceptación de la autoridad indígena y formal reconocimiento por parte del Estado.

En el Estado

- **Fortalecimiento del sistema de seguridad y de justicia.**
 - Nueva discusión sobre lo que se está comprendiendo como “seguridad” por parte de todos los sectores.
 - Mejoramiento y profesionalización de la Policía Nacional Civil.
 - Fortalecimiento de las instituciones de seguridad (PNC, MP, Ministerio de Gobernación).

En materia de fragilidad de las instituciones públicas

A nivel comunitario y social

- **Promoción de nuevas formas de vínculo social.**
 - ¿Cómo retomar el tema del conocimiento de las diferencias culturales del país?
 - Asumir el conocimiento de la historia del país a través de la memoria histórica.
 - Fortalecimiento del sistema educativo y promoción de liderazgos locales.
- **Mecanismos de transformación de esquemas dentro de los grupos y comunidades.**
 - ¿De qué manera es posible promover estrategias y políticas sociales que no riñan con aspectos culturales pero, al mismo tiempo, pensar cambios de pensamiento

en los grupos para dar viabilidad a estas estrategias (por ejemplo, en materia de educación sexual y planificación familiar)?

- **Sobre los mecanismos de reactivación de la participación ciudadana.**
 - Discutir respecto a la representatividad de la sociedad civil, sus niveles de representatividad y legitimidad, y su relación con el Estado.
 - Discutir la Ley de Consejos de Desarrollo y las implicaciones de su aplicación.
 - Considerar nuevos esquemas del ejercicio de la ciudadanía.
- **Papel de las ong's y organismos de cooperación internacional.**
 - Revisión de su papel en el fortalecimiento del Estado, su representatividad e intermediación con la sociedad civil.

En el Estado

- **Rol de los organismos de cooperación internacional.**
 - Impacto de su intervención en las comunidades.
 - Papel mediador y/o promotor de la paz.
 - Relación con el Estado.
- **El rol de la ciudadanía en la evaluación de las políticas públicas.**
 - Fortalecimiento de la normativa en materia de participación ciudadana.
 - Promoción de estrategias de auditoría social.
- **Vinculación de la ciudadanía con los gobiernos locales.**
 - Actualmente se percibe que no existe coordinación entre la población y los gobiernos locales para temas como el tratamiento de desechos, suministro de servicios, saneamiento de aguas y planificación urbana.
 - Se observa descoordinación entre los gobiernos locales y el gobierno central.
 - Considerar la figura de las mancomunidades como una nueva forma de gestión local.
- **Sistema de partidos políticos.**
 - La necesaria revisión y reforma a la ley electoral y de partidos políticos.
 - El papel de los partidos políticos en el debilitamiento o fortalecimiento del Estado.
 - Discusión sobre el uso del dinero público y campañas millonarias.
- **Diseño, asignación y distribución del presupuesto público.**
 - Discusión más profunda sobre las circunstancias de la asignación del presupuesto nacional y su fiscalización a todo nivel.
 - Generación de políticas anticorrupción y contra la evasión fiscal.
- **Fortalecimiento de la carrera administrativa y revisión de la ley de servicio civil.**

- Reconsiderar estrategias que eviten el clientelismo y el cambio del aparato burocrático en cada gobierno.
- **El modelo de desarrollo económico para Guatemala.**
 - Con temas específicos como: sistema tributario, informalidad y precariedad del empleo, acceso a la tierra y medios de producción, migraciones y sus efectos económico-sociales, distribución de la riqueza.

En materia de fragilidad socioeconómica

A nivel familiar

- **Mejoramiento de la calidad de vida y situación económica de las familias.**
 - Estrategias de generación de fuentes de empleo.
 - Políticas y estrategias de planificación familiar.

A nivel comunitario y social

- **Acceso a nuevas tecnologías.**
 - Con una seria discusión sobre las ventajas y desventajas de la inclusión de estas tecnologías tanto para el mejoramiento de la calidad educativa como para la conservación de aspectos culturales.

Conclusiones: elementos para una discusión

Más que arribar a conclusiones definitivas, el proceso de trabajo que hasta aquí ha ido desarrollando el proyecto *Marcos de Análisis para la Resiliencia* ha tenido el propósito de trazar un panorama a partir del cual sea visible la diversidad de factores, voces y experiencias que intervienen y que deben ser consideradas en el seguimiento al proceso IAP, por parte de los actores y sectores involucrados.

En ese sentido esta última sección tiene como propósito hacer una síntesis de lo que ha sido ampliamente descrito en el documento, subrayando los desafíos, dilemas y próximos pasos identificados en la fase de consulta, que faciliten el consenso para la definición de agenda entre los sectores y actores involucrados.

Desafíos y oportunidades

- A pesar de que desde un inicio el proyecto se propuso partir de la experiencia de los sujetos antes que de los conceptos y definiciones, el término resiliencia estuvo siempre presente en la medida en que formaba parte del material informativo que se hacía llegar a las y los participantes. Este detalle operativo terminó por ser un asunto de relevancia tanto para el grado de participación alcanzado como para las expectativas generadas en los siguientes pasos. Aun cuando el término no es usual en el lenguaje cotidiano de las personas, en varios de los consultados generó curiosidad acerca de lo que éste podría aportar para sus acciones, tal como lo manifestara un grupo de mujeres en Izabal: “*Cuando escuchamos de resiliencia lo pensamos como una resistencia*”. En otro grupo de trabajo surgió la inquietud: “*¿Es la resiliencia una forma de resistencia, o bien, la resistencia nos puede llevar a la resiliencia?*” Asumir estas y otras cuestiones que deriven de una discusión teórico conceptual a la luz de las experiencias constituye uno de los principales desafíos para el siguiente proceso.
- Los temas desarrollados en cada uno de los ejes temáticos muestran el grado de preocupación de diversos sectores sobre asuntos que afectan su vida, en lo público y lo privado, pero también una claridad respecto a lo que “deben” hacer al respecto, siguiendo su forma de concebir la situación. Estas formas de resolución no son siempre armónicas entre todos los actores y, en consecuencia, no gozan de una entera legitimidad. Por tal motivo, como fue expuesto en las prioridades para el trabajo, es necesario considerar las respuestas y capacidades generadas como puntos a debatir y no como hechos acabados e inamovibles.
- La conflictividad socio-ambiental, como se describió, constituye hoy en día el principal tema de debate a nivel nacional. Las posiciones en los grupos de consulta varían en dos

tendencias que van de la oposición al apoyo respecto a la instalación de hidroeléctricas y proyectos mineros, principales temas de discusión en esta materia. La problemática es compleja y compone muchas aristas que van desde discusiones respecto al carácter vinculante de la consulta comunitaria, la legitimidad de los liderazgos, concepciones de desarrollo económico nacional y local, e incluso aspectos socio-culturales como la identidad y las formas de vida, entre otros. Sobre esta materia, tanto expertos consultados como la ciudadanía participante en el proceso coincidió en señalar que se trata de una discusión acerca del *“modelo económico que queremos para el país”*.

- En materia de violencia e inseguridad las preocupaciones no son menos pero, según se describió en las acciones desarrolladas, la problemática tiende a ser relegada a soluciones en un plano más individual y privado, dejando para el Estado únicamente la responsabilidad en el aumento de seguridad. Tal como fue manifestado en uno de los grupos de consulta, discutir lo que se está comprendiendo por “seguridad y violencia” será uno de los desafíos importantes para posteriores pasos.
- Más allá de las diversas posturas y opiniones respecto a problemáticas como la conflictividad socio-ambiental y la violencia, cabe resaltar que si es posible hablar de una coincidencia intersectorial ésta se manifiesta en la preocupación por las condiciones actuales de la estructura del Estado y la necesidad de discutir las formas de transformarla a fin de superar la corrupción y el clientelismo.
- La identificación de las acciones y capacidades existentes y generadas frente a estas problemáticas permitió volver sobre actores preponderantes en los procesos de cambio social. Como se pudo advertir en la descripción de las acciones y capacidades, a menudo surgía la voz de mujeres y organizaciones femeninas que desde lo local y lo nacional, desarrollan acciones en la incidencia política y el cabildeo, en la generación de mecanismos alternativos de subsistencia y de salud, en la resistencia, así como en la integración de redes intersectoriales e interinstitucionales de diversa índole. Su participación activa y representativa en el proceso constituye un desafío y una oportunidad para generar nuevas perspectivas y enfoques.
- La identificación de las acciones en los niveles vertical y horizontal, de acuerdo a como fueron referidos en la fase de consulta, revela que fuera de la concepción común que reza que *“no se hace nada”* o que *“la gente no se mete”*, existen numerosas coordinaciones entre grupos y comunidades, pero también –aunque con menor frecuencia y valoración– con las instituciones del Estado, por lo que en la siguiente fase del proceso será de suma importancia discutir sobre el valor de estas interacciones y la “organización” entendida como creación de vínculos.
- Del total de grupos de consulta realizados, en un buen número de ellos se consideró que el ejercicio de hablar de los problemas y de lo que se hacía para enfrentarlos sin pretender

obtener soluciones o consensos inmediatos, abrió la oportunidad para decir lo que se sentía y pensaba, creando de esa manera un auténtico espacio de catarsis social que, según quienes lo expresaron, es un primer paso para el inicio del diálogo. “*A veces lo que queremos –expuso una participante en Alta Verapaz– es sólo que nos escuchen*”. Una posición similar surgió en el grupo sectorial empresarial, donde una participante exponía la necesidad de que no sean sólo los mismos grupos que se sienten a dialogar sino que se abra la oportunidad para que cada quien diga lo que piensa y lo que pretende.

- La extensa lista de ideas respecto a las prioridades para el abordaje futuro, permite identificar una mayor preocupación en torno a las situaciones envueltas en la problemática socio-ambiental y, particularmente, en la instalación de proyectos mineros o hidroeléctricos. La regulación de dichas actividades, el destino de los beneficios y la consulta popular encabezan la lista de preocupaciones. Mientras tanto, en materia de violencia e inseguridad el interés se centró en dos asuntos: la definición de seguridad y su ejecución por parte del Estado. A esto se agrega el interés por comprender de mejor forma el rol que le corresponde jugar a la ciudadanía. En cuanto a la fragilidad de las instituciones públicas (tema de mayor preocupación para la mayoría de los consultados), es el Estado quien se encuentra en el foco de atención, su administración y uso así como el papel de los partidos políticos, la distribución del presupuesto nacional y la aplicación de la normativa vigente. Sumado a esto se resaltó la importancia de discutir el papel de la sociedad civil y la cooperación internacional para el fortalecimiento del Estado.

Dilemas

- Recurrentemente las y los participantes en el proceso manifestaron su cautela con respecto al diálogo. Aunque se reconoce como una vía para que todas las voces involucradas en una problemática expongan sus puntos de vista, también se considera que los esfuerzos desarrollados hasta el día de hoy no han alcanzado los resultados esperados y, en última instancia, han respondido a intereses de determinados grupos. En ese contexto, la interrogante surgida ha sido “*¿Cómo montar un proceso de diálogo que sea legítimo y que no responda a los intereses de un sector o de unos pocos?*”
- De la mano con esta preocupación, surgieron otras preocupaciones respecto a las posibilidades reales de diálogo, tal es el caso de la “*polarización ideológica*” señalada indistintamente entre los diversos actores y que supone, según se dijo, el poco interés por abandonar o mover las posiciones basadas en criterios políticos o ideológicos.

Próximos pasos

Tal como se expuso en la metodología de trabajo contenida en este documento, el proceso de Investigación Acción Participativa desde el enfoque de Interpeace, compone una serie pasos que

busca, entre otras cosas, la participación de todos los actores interesados en identificar problemas y llegar a consensos sobre soluciones y prioridades, así como la apropiación del proceso por parte de ellos con el propósito de definir agendas, temas y seguimiento del mismo. A continuación se enumeran los pasos a seguir para dar continuidad al proceso ya iniciado por Interpeace:

1. Visita y convocatoria a representantes de alto nivel de diversas organizaciones de la sociedad civil, sectores, e instituciones del Estado relacionados con las temáticas del proyecto.
2. Este grupo constituirá el denominado Grupo Nacional, quien tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de la Fase de implementación.
3. Entrega y lectura del presente documento para conocimiento de los resultados de las primeras fases (Exploración y Consulta), así como para la definición de puntos clave y agenda de temas.
4. La definición de puntos clave y agenda de temas, a su vez, implica la convocatoria y conformación de Grupos de Trabajo específicos sobre cada uno de los temas seleccionados por el Grupo Nacional, quien tendrá a su cargo el seguimiento y coordinación de las dinámicas de los Grupos de Trabajo.
5. Paralelamente a la conformación de los Grupos de Trabajo, se promoverá la reunión de un grupo mayor de participantes de los diversos sectores e instituciones, incluyendo a aquellos que formaron parte del proceso de consulta, con el fin de que conozcan y validen el trabajo del Grupo Nacional, a esta instancia se le denominará Grupo Nacional ampliado.
6. En etapas posteriores se desarrollarán las sub-agendas de investigación y debate de temas dentro de los Grupos de Trabajo, así como las dinámicas de trabajo que definan lo que permitirá clarificar el rumbo de los resultados en un período determinado.

Anexos

Anexo 1. Listado de personas entrevistadas en fase de exploración

Domingo Hernández Ixcoy	Convergencia Wakib k'ej y Movimiento U'kux Be'
Liseth Gálvez	Ministerio de Energía y Minas
Eduardo Aguirre	Gremial de Industrias Extractivas
Sandra Morán	Sector de Mujeres
Gustavo Arriola	PNUD
Edelberto Torres-Rivas	PNUD
Oscar Vásquez	Acción Ciudadana
Axel Romero	Ministerio de Gobernación
María Luisa Cabrera	Psicóloga Social
Felipe Sarti	Psicólogo Social/ECAP
Rodolfo Kepfer	Psicólogo

Anexo 2. Cuadro general de participantes por grupo sectorial

	M	H	Total	Partidos políticos	Asociaciones estudiantiles	ONG's	Colectivos	Org. Indígenas	Sector empresarial
Mujeres	19	0	19	0	0	0	19	0	0
Jovenes	19	27	46	1	14	12	19	0	0
Pueblos indígenas	1	3	4	0	0	2	0	2	0
Organizaciones en resistencia	2	1	3	0	0	0	3	0	0
Partidos políticos	0	4	4	4	0	0	0	0	0
Sector empresarial	3	2	5	0	0	0	0	0	5
Total	38	27	81	5	14	14	41	2	5

Anexo 3. Cuadro general de participantes por departamento

Departamento/sector	Mujeres	Hombres	Total	Sector Público	Sector empresarial	ONG's	Sociedad Civil	Universidades	Ejército	Organizaciones de mujeres	Pueblos Indígenas	Medios de comunicación	Organizaciones de jóvenes	Iglesia católica	Iglesia evangélica	Sindicatos
Escuintla	5	9	14	5	1	1	2	1	2	1	1	0	0	0	0	0
Guatemala	8	3	11	1	0	2	2	1	0	5	0	0	0	0	0	0
El Quiché	2	2	4	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Totonicapán	5	4	9	7	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Huehuetenango	9	10	19	7	0	0	5	0	0	3	1	3	0	0	0	0
Alta Verapaz	6	9	15	6	0	4	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
San Marcos	13	10	23	13	2	3	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0
Jalapa	6	11	17	14	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacapa	15	12	27	17	0	2	0	1	0	1	0	0	3	0	1	2
Izabal	14	5	19	4	0	7	3	0	0	1	3	0	1	0	0	0
Petén	16	19	35	9	0	3	19	0	0	0	1	0	5	0	0	0
Total	101	94	195	84	3	23	37	4	2	14	10	3	10	2	1	2

Anexo 4. Formato de minuta de reuniones para fase de consulta

Minuta de Reunión de consulta/sectorial	
Fecha:	
Lugar	Sede de las personas entrevistadas
Objetivo:	Objetivo general Objetivos específico
Temas clave:	
Participantes:	
Temas Generales:	

Anexo 5. Matriz de análisis de resultados para grupos de consulta

Matriz de Análisis No. ___

Departamento: _____ Fecha de la actividad: _____

¿Resiliencia a qué?	Vertical				
	Horizontal				
Actores					
Tipos de Resiliencia	Absorción			Significados	
	Adaptación				
	Transformación				
Prioridades	Familia				
	Comunidad				
	Estado y gobiernos locales				