USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EL LEGADO DE LA EXCLUSIÓN: CONFLICTO SOCIAL Y VIOLENCIA EN LAS COMUNIDADES Y LOS HOGARES DEL ALTIPLANO OCCIDENTAL DE GUATEMALA

DIAGNÓSTICO DE VULNERABILIDAD AL CONFLICTO SOCIAL EN GUATEMALA

RESUMEN EJECUTIVO

OCTUBRE 2015

Esta publicación fue producida para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue preparada por Democracy International, Inc. bajo el Task Order No. AID-OAA-TO-14-00010, Contract No. AID-OAA-I-13-00044.

ADVERTENCIA:
Los puntos de vista expresados en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni los del Gobierno de los Estados Unidos.

Entregado a:
USAID/DCHA/CMM

Preparado por:
Tani Adams, Líder del equipo

Contratista:
Democracy International, Inc.
7600 Wisconsin Avenue, Suite 1010
Bethesda, MD 20814
Tel: 301-961-1660
www.democracyinternational.com

EL LEGADO DE LA EXCLUSIÓN: CONFLICTO SOCIAL Y VIOLENCIA EN LAS COMUNIDADES Y LOS HOGARES DEL ALTIPLANO OCCIDENTAL DE GUATEMALA

DIAGNÓSTICO DE VULNERABILIDAD AL CONFLICTO SOCIAL EN GUATEMALA

RESUMEN EJECUTIVO

OCTUBRE 2015

LISTA DE ACRÓNIMOS

ANAM	*Asociación Nacional de Municipalidades* [National Association of Municipalities]
CAF	Conflict Assessment Framework
CDCS	Country Development Cooperation Strategy
CMM	USAID's Office of Conflict Management and Mitigation
DI	Democracy International, Inc.
DO	Development Objective
USAID	United States Agency for International Development
WHIP	Western Highlands Integrated Program

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este reporte es proveer a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) un diagnóstico profundo sobre las condiciones de violencia y conflicto social en la región del Altiplano Occidental de Guatemala, particularmente en los departamentos de Quiché, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Sololá. Este reporte analiza los mecanismos utilizados dentro de la Estrategia de Desarrollo y Cooperación vigente (2012-2016) (CDCS por sus siglas en inglés) de USAID/Guatemala para alcanzar sus tres Objetivos de Desarrollo principales—(1) mayor seguridad y justicia para los ciudadanos; (2) mejorar niveles de crecimiento económico y desarrollo social en la región del Altiplano Occidental; y (3) mejorar la administración de los recursos naturales para reducir el impacto del cambio climático global—con la finalidad de dar recomendaciones a la Misión para la elaboración del próximo CDCS 2017-2021 e informar los programas que se implementan actualmente.

El diagnóstico utiliza la Metodología para Analizar Conflictos elaborada por USAID (CAF 2.0 por sus siglas en inglés). A través del trabajo de gabinete inicial se revisó literatura con la finalidad de identificar las principales dinámicas de violencia y conflicto en la región. Este trabajo fue complementado con la investigación de campo realizada por un equipo compuesto por representantes de la Oficina de Manejo y Mitigación de Conflictos (CMM por sus siglas en inglés) de USAID, representantes de USAID/Guatemala, y expertos locales e internacionales contratados por Democracy International, Inc. (DI). El trabajo de campo incluyó 80 entrevistas efectuadas en la Ciudad de Guatemala y en la región del Altiplano Occidental, específicamente en los departamentos de Totonicapán, Huehuetenango, San Marcos, El Quiché, Quetzaltenango y Sololá. Así mismo, el equipo facilitó 15 grupos focales en las comunidades del Altiplano Occidental.

Este reporte se centra en el diagnóstico sobre el conflicto social violento, porque toda violencia implica la existencia de conflicto, pero no todos los conflictos son violentos. La violencia en el Altiplano Occidental es un fenómeno sistémico que afecta todo el espectro de las interacciones sociales. El diagnóstico reveló varios patrones de conflicto entre familia y comunidad, especialmente aquellos relacionados a la violencia intrafamiliar, el trauma y la salud; la brecha intergeneracional; y cómo la juventud responde ante la falta de opciones de subsistencia. También reveló que en la mayoría de las comunidades los adultos temen a la rebeldía juvenil, a la delincuencia y a las pandillas, y esto desencadena, como respuestas comunitarias, la implementación de medidas de seguridad represivas. Además de estos conflictos familiares y comunitarios, la región del Altiplano Occidental es afectada por una variedad de conflictos relacionados con la gobernanza, la tierra, así como las industrias extractivas de recursos naturales.

El principal hallazgo: Los patrones históricos de exclusión estructural, el Conflicto Armado Interno y el conflicto social no resuelto refuerzan e intensifican la desigualdad social, la discriminación y la violencia en el Altiplano Occidental, en todos los niveles de la sociedad—la familia, la comunidad y las instituciones regionales—los cuales interactúan de forma compleja en un contexto de cambios sociales, medio ambientales y globales. Sin los medios para atender la exclusión estructural y resolver los problemas de manera sistemática, el conflicto social continuará escalando y perjudicará el desarrollo del Altiplano Occidental.

HALLAZGOS GENERALES:

Familia y juventud: Las familias viven con niveles extraordinariamente altos de violencia intrafamiliar, mientras que las diferencias intergeneracionales que resultan del abandono de la agricultura como principal actividad económica, la influencia de la tecnología, la migración y las pandillas, entre otros, hacen que sea más difícil para los padres el guiar, influenciar y monitorear a sus hijos. El distanciamiento

entre los padres y la juventud deja a estos últimos sin mentores; estimula el conflicto dentro del hogar; y alimenta los temores de los adultos respecto a los jóvenes. En algunos casos esto resulta en que las comisiones de seguridad y autoridades locales criminalizan a la juventud, a la que identifican como mareros, lo cuál tiene serias implicaciones para la juventud y la comunidad.

Gobernanza: En muchas partes del Altiplano Occidental, el gobierno nacional y departamental gozan de poca legitimidad y en algunos casos están simplemente ausentes. Además, en algunos casos las estructuras del gobierno nacional conflictúan con la amplia gama de estructuras de poder local, tanto estatales como consuetudinarias. Faltan los medios para conciliar entre los mecanismos de gobernanza locales y los estatales.

Tierra: La falta de un sistema coherente de tenencia y derechos de propiedad fortalece la continua concentración de la tierra en manos de una pequeña pero poderosa élite. Esto genera conflictos relacionados a derechos de propiedad, límites de tierra y ocupaciones ilegales, así como una renovada acumulación de la tierra por nuevas industrias agrícolas. Esto genera despojo, reduce la productividad agrícola y la viabilidad económica de los pequeños agricultores, agudiza los agravios, fomenta una mayor pobreza y hambre, así como un mayor conflicto y fragmentación social.

Recursos naturales e industrias extractivas: La inversión en proyectos hidroeléctricos, en minería, en el sector energético así como algunas nuevas industrias agrícolas son detonantes de conflicto. En parte, esto se debe a la distribución desigual de los beneficios que estos proyectos generan, en parte a la existencia de diferentes visiones sobre el significado del término "desarrollo" y en parte también a los daños que estas industrias causan a los recursos naturales y al medio ambiente. El gobierno ha fallado en mediar entre los diversos intereses; las agencias gubernamentales nacionales y locales a menudo carecen de la capacidad institucional y legal para regular estas industrias; y las comunidades afectadas no están mínimamente preparadas para conducir "auditorías sociales."

Empleo y generación de medios de subsistencia: La mayoría de las personas en el Altiplano Occidental luchan por mantener a sus familias mediante el trabajo en el sector informal, la migración, la cada vez más impredecible actividad agrícola y/o actividades ilícitas. Para los jóvenes, la falta de prospectos de trabajo legítimo puede producir respuestas destructivas para ellos, sus familias y sus comunidades, lo cual alimenta al conflicto en varias esferas sociales.

Trauma[1] y apoyo psicológico: La población local esta expuesta a la violencia y al conflicto en múltiples espacios sociales—incluida la violencia doméstica, violencia relacionada con las maras y los conflictos con las empresas extractivas y el Estado—y estas experiencias pueden también concurrir con experiencias anteriores de violencia, principalmente relacionadas al Conflicto Armado Interno. Rememorar el trauma afecta la manera en la que la gente piensa, se comparta e interactúa con otras generaciones. Así mismo, puede reforzar círculos de violencia y comportamientos de alto riesgo, inhibir el diálogo, evitar el desarrollo de pensamiento estratégico y orientado hacia el futuro, reforzar altos niveles de intolerancia y miedo, socavar la salud física y mental así como estimular comportamientos sociales destructivos.

Programa Integrado del Altiplano Occidental (WHIP, por sus siglas en inglés): El enfoque sectorial más que geográfico del WHIP socava su efectividad y podría reforzar un enfoque estado-céntrico. Así mismo, limita la capacidad de aprendizaje transversal, y las estructuras de coordinación, a la fecha, han sido insuficientes desde una perspectiva de sensibilidad al conflicto.

[1] Trauma es una respuesta psico-biológica, social y cultural contextualizada que resulta de una experiencia de miedo abrumador acompañada por un sentimiento de impotencia de protegerse a sí mismo y a los demás.

RECOMENDACIONES

Dado que los conflictos sociales en la región son sistémicos y complejos, este reporte argumenta que las intervenciones deberían de privilegiar metodologías que reflejen su carácter sistémico y no linear. Estas incluyen prototipos y pilotos de pequeña escala, aprendizaje (retrospectivamente) a través de prueba y error, un análisis cuidadoso de monitoreo usando una metodología sistémica en lugar de una de tipo funcionalista, así como la prueba y el reajuste rápido y sobre la marcha de las estrategias.

Recomendación principal: Atender los conflictos violentos y sus causas directamente, a través de todos los programas. La intersección de la historia y las realidades actuales del Altiplano Occidental obligan a USAID a dar énfasis explícito a los conflictos sociales—un enfoque aislado en el crecimiento económico y desarrollo social no será suficiente.

Familias y juventud: Apoyar espacios de diálogo y solución de problemas entre y dentro de grupos generacionales, para ayudar a los participantes a desarrollar estrategias que mejoren su mutuo entendimiento (a nivel comunitario) e individual (generacional) sobre los retos que enfrentan. Prestar especial atención a las necesidades de familias fragmentadas y los repatriados[2] con miras a diseñar proactivamente programas que provean mejor apoyo a sus necesidades económicas y psicológicas y (para los repatriados) apoyarles en la reinserción a sus comunidades. Fortalecer la capacidad de familias vulnerables para asegurarse que niños y jóvenes se desarrollen en sociedad, a través de mapear las dinámicas de violencia como base para el diseño de programas basados en la evidencia y que involucren a hombres, mujeres, jóvenes y niños.

Empleos y generación de medios de subsistencia: Apoyar capacitaciones para el trabajo y el desarrollo de oportunidades de subsistencia para jóvenes, a través de procesos que construyan sobre el capital natural y social y que estén basados en un análisis del mercado y que se valga de mentores capacitados. Explorar opciones creativas en el sector de la agricultura y ver más allá para considerar el sector de turismo, el forestal y actividades artesanales. Recomendar el apoyo a programas de generación de medios de subsistencia alternativos para los productores locales como parte de las iniciativas de erradicación del cultivo de la amapola. Ante la ausencia de programas integrados en este tema, hay una preocupación real de que los principios de "No Hacer Daño" estén siendo violados.

Trauma y apoyo psicológico: Capacitar al equipo de USAID y sus socios en la ejecución de programas para que utilicen una visión sensible al trauma en todos los programas implementados en comunidades afectadas por los altos niveles de violencia y conflicto social; establecer líneas de base para identificar los niveles prevalecientes de trauma con la finalidad de diseñar programas apropiados; y contemplar la capacitación a miembros de la comunidad para que ofrezcan terapias a sus pares—dichas terapias pueden estar integradas dentro de múltiples aspectos sociales. Así mismo asegurarse que el equipo y los socios de USAID reciban el apoyo necesario para evaluar y trabajar con poblaciones que son potencialmente sensibles al trauma.

Gobernanza: Analizar la composición de las estructuras gubernamentales locales y desarrollar mecanismos flexibles para trabajar con y aprender de los diferentes modelos de gobernanza. Explorar la posible compatibilización de estructuras gubernamentales nacionales con las comunitarias y/o tradicionales.

Tierra y conflicto: Requerir un análisis sobre el estado de los esfuerzos por modernizar el Registro Catastral. Apoyar el fortalecimiento de la Secretaría de Asuntos Agrarios; analizar el posible apoyo a las Oficinas de Apoyo Social, la Fiscalía Agraria y/o los Tribunales Agrarios; apoyar los mecanismos

[2] Para este reporte los "repatriados" son aquellos que regresan a casa después de migrar, internamente o externamente, e incluye a aquellos que han sido deportados de los Estados Unidos y México.

existentes para fortalecer la capacidad de mediación y resolución de conflictos a nivel local (por ejemplo la Red Quiché); requerir un análisis de las reformas legislativas pendientes; recopilar las lecciones aprendidas de intervenciones previas en conflictos; y promover el desarrollo de un plan o política de desarrollo rural integral.

Recursos naturales e industrias extractivas: Incrementar enfoques participativos para el diálogo y la consulta en las comunidades; identificar cómo ayudar a fortalecer la capacidad dentro de las comunidades para interactuar con el sector privado y el Gobierno de Guatemala y viceversa; apoyar el fortalecimiento de la capacidad regulatoria de los Ministerios de Energía, Minas y Medio Ambiente y Recursos Naturales, y fortalecer la capacidad de las comunidades para llevar a cabo auditorías sociales.

WHIP: Priorizar un enfoque basado en el territorio y transitar de la coordinación hacia la integración de los programas. Identificar cómo los implementadores van a abordar las dinámicas de conflicto; considerar hacer pilotajes y recopilar las mejores prácticas; apoyar todos los programas en diagnósticos sobre la situación de gobernanza local; ampliar los programas de salud para establecer las bases adecuadas para el desarrollo social; considerar a la juventud, los adultos, y las autoridades como eje transversal en el tema relacionado a la brecha generacional y los conflictos asociados a ésta; y asegurar que los programas con enfoque de género incluyan a hombres y mujeres.

Programa Nexos Locales: Trabajar con las 30 municipalidades del programa WHIP y la Asociación Nacional de Municipalidades para crear planes de generación de ingresos y gastos que permitan administrar correctamente los ingresos generados por inversiones en, por ejemplo, proyectos hidroeléctricos, electricidad y carreteras, entre otros.

U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20523
Tel: (202) 712-0000
Fax: (202) 216-3524
www.usaid.gov