



# ESTUDIO DE MAPEO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN GUATEMALA

en el marco del estudio temático sobre los mapeos de  
los ANE en América latina

Contrato n° 2008/169094

**INFORME FINAL**

Escrito por :  
**Michel Falisse y Beatriz Sanz-Corella**

**Agosto 2009**

S.UE(DL)  
303.44  
E82



*El presente estudio de mapeo está respaldado y guiado por la Comisión Europea y presentado por IBF, International Consulting. El informe no tiene por que reflejar necesariamente los puntos de vista y opiniones de la Comisión Europea.*

*Cabe puntualizar que el ejercicio de mapeo que recoge el presente informe se inscribe en un marco más amplio, determinado por el estudio regional temático sobre los mapeos de los Actores No Estatales en América Latina. En dicho marco, el estudio de mapeo en Guatemala está concebido como caso específico, de manera a poder elaborar un análisis más en profundidad sobre las estrategias que la CE podría adoptar en América latina para mejorar su capacidad de intervención en materia de apoyo a la sociedad civil.*

*Para la elaboración del informe el equipo de consultores, constituido por Michel Falisse y Beatriz Sanz-Corella, efectuó dos misiones en Guatemala: una primera misión entre el 1 y el 20 de marzo 2009 y una segunda misión entre el 29 de junio y el 10 de julio 2009. Entre las dos misiones fue elaborado un informe preliminar, que fue discutido con la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala y el Grupo de Referencia para el seguimiento del estudio en Bruselas, y que constituye la base del presente informe.*

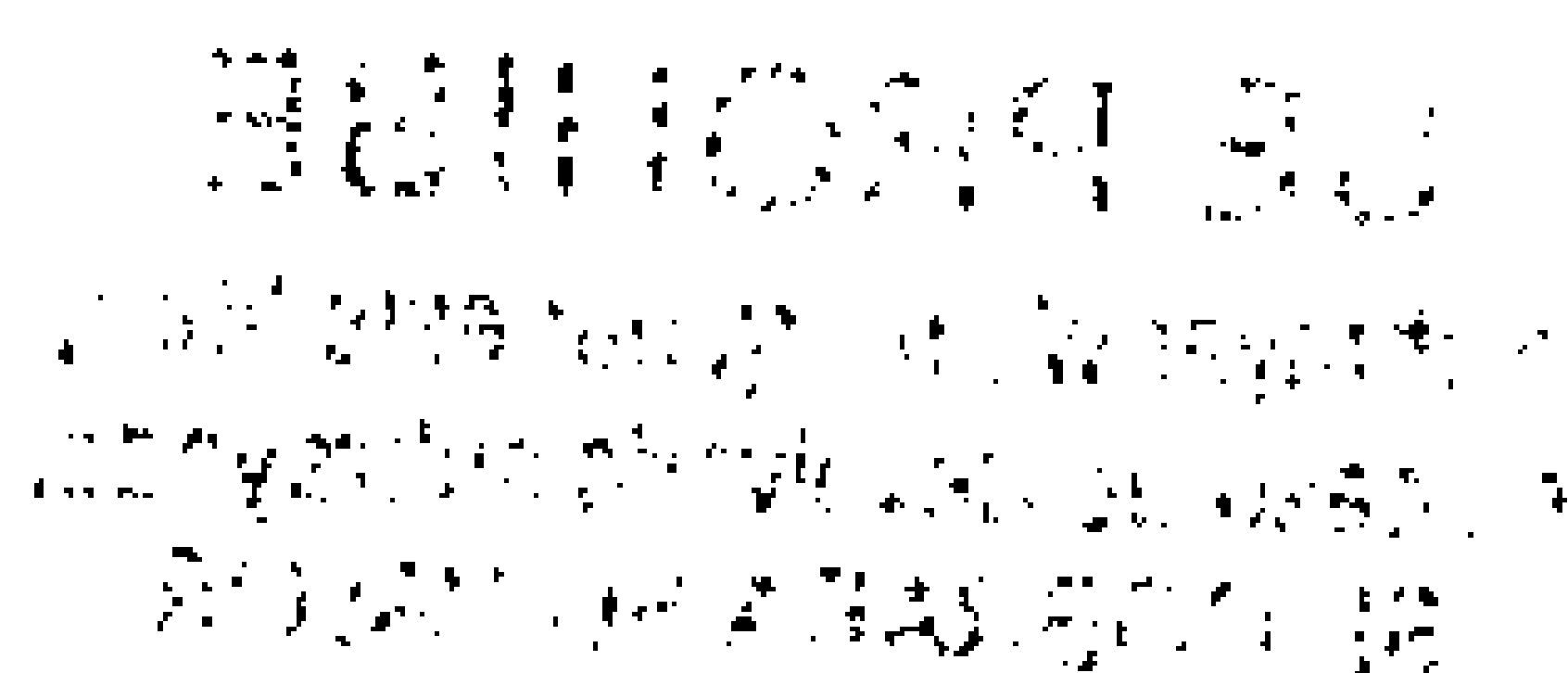
*El equipo quiere agradecer la cooperación de todas las personas e instituciones consultadas en el estudio, y muy particularmente la disponibilidad, apertura y apoyo de los representantes de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala, así como de los miembros de la sociedad civil guatemalteca consultados para la realización del informe. Por último el equipo quiere extender su agradecimiento a los miembros de la unidad AIDCO/E/4, sin cuyos consejos, indicaciones y seguimiento no hubiera sido posible conducir el estudio.*

## Acrónimos

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AL	Autoridades Locales
AL	América Latina
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
ANE	Actores no Estatales
ASC	Asamblea Sociedad Civil
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIS	Colectivo de Organizaciones Sociales
COCODE	Comité Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Comité Departamental de Desarrollo
COMUDE	Comité Municipal de Desarrollo
CONADE	Comité Nacional de Desarrollo
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
CONJUVE	Consejo Nacional de Juventud
CONIC	Red de organizaciones indígenas y campesinas
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones Mayas
CSP	Documento de Estrategia País
DCE	Delegación de la Comisión Europea
DDHH	Derechos Humanos
CE	Comisión Europea
EEUU	Estados Unidos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONGI	Foro de Organizaciones No Gubernamentales Interregionales
FOSS	Foro de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad
IEDDH	Iniciativa Europea para la democracia y los derechos Humanos
MINUGUA	Misión de Naciones Unidas para Guatemala
MTR	Mid Term Review
NNUU	naciones Unidas
ONG	Organización No gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
OB	Organización de Base
OC	Organización Comunitaria
OIM	Organización Internacional de Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PASOC	Programa de Alianzas con la Sociedad Civil
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programa Indicativo Nacional
POA	Programa Operativo Anual
POG	Plan operativo Global
PNUD	programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFED	Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho
RSP	Documento de Estrategia Regional
SC	Sociedad Civil
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEPAZ	Secretaría de la Paz Guatemala
SEPREM	Secretaría de la Presidencia de la Mujer
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional
TLC	Tratado de Libre Comercio
TdR	Términos de Referencia
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea
USAID	Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional

**SE PROHIBE**

Subrayar y/o marginar este libro,  
en caso de devolverlo subrayado,  
**SE COBRARA SU VALOR**



## Índice del documento

Resumen ejecutivo .....	8
<b>1. Objetivos y Metodología propuesta para la misión.....</b>	<b>15</b>
1.1.    Objetivos de la misión.....	15
1.2.    Metodología inicial propuesta en relación a los objetivos .....	16
1.3.    Antecedentes al estudio: análisis de los mapeos existentes.....	16
1.3.1.    Identificación de los ejercicios de mapeo existentes.....	16
1.3.2.    Análisis de los ejercicios de mapeo realizados y consideraciones para el mapeo CE de la sociedad civil en Guatemala .....	18
1.4.    Propuesta metodológica revisada.....	20
1.5.    Definición adoptada por la misión de sociedad civil.....	21
<b>2. Breve análisis del contexto histórico y del marco político, social, económico e institucional y sus implicaciones para la sociedad civil.....</b>	<b>24</b>
2.1. Factores y acontecimientos históricos relevantes.....	24
2.2. Los sistemas de tensiones y oposiciones que han caracterizado la historia de Guatemala .....	25
2.2.1. Oposiciones - contradicciones en la esfera política del Estado.....	26
2.2.2. Oposiciones - contradicciones en la esfera cultural y del territorio.....	28
2.2.3. Oposiciones - contradicciones en la esfera económica.....	29
2.3. Relación Estado-Sociedad Civil: una perspectiva histórica.....	31
<b>3. El marco jurídico y el entorno institucional actual. Lugar acordado a la sociedad civil en Guatemala en relación a las esferas del Estado y el Mercado.....</b>	<b>36</b>
3.1. Un marco jurídico desarrollado y supuestamente progresista.....	36
3.2.    Limitaciones y deficiencias en la aplicación de los textos reglamentarios que limitan el lugar ocupado por la sociedad civil .....	41
3.3. Interrelaciones de la Sociedad Civil con el Estado y el Mercado en Guatemala.....	45
3.3.1. La esfera del Estado .....	46
3.3.2. La esfera de la Economía.....	50
<b>4. Elementos para la construcción de una visión de conjunto de la sociedad civil guatemalteca .....</b>	<b>57</b>
4.1. Los componentes de la sociedad civil guatemalteca .....	58
4.2. Roles de la sociedad civil en Guatemala .....	69
4.3. Elementos finales del diagnóstico en clave de tendencias y retos de futuro.....	72
<b>5. El rol de la sociedad civil en la estrategia y los programas de la cooperación comunitaria en Guatemala.....</b>	<b>79</b>
5.1.    Las orientaciones de la cooperación europea en Guatemala: de una estrategia focalizada en la gobernabilidad a una estrategia focalizada en el desarrollo humano y social.....	79
5.2.    El diálogo de la Comisión con la sociedad civil: El meso diálogo y las mesas de concertación.....	82
5.2.1.    La experiencia del Meso diálogo.....	82
5.2.2.    Las mesas de coordinación de género y Pueblos Indígenas.....	88
5.3.    Los programas nacionales geográficos y temáticos de apoyo a la sociedad civil .....	91
5.3.1.    La experiencia del Programa TINAMIT .....	91
5.3.2.    Los programas temáticos.....	96

S.UE (DL)  
303-44  
E82

5.4. La dimensión regional de la cooperación europea y la participación de la sociedad civil ..... 98

5.4.1. El marco general de la participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-América Latina: los Foros de Sociedad Civil ..... 98

5.4.2. La participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano 99

6. Las estrategias y programas de los donantes en apoyo a la sociedad civil guatemalteca ..... 103

6.1. Breve balance de los programas e iniciativas existentes en apoyo a la sociedad civil por parte de los donantes más relevantes en Guatemala ..... 104

6.2. Análisis de los enfoques y modelos para el apoyo a la sociedad civil: modelos afianzados vs. Modelos emergentes ..... 110

7. Profundización de los mapeos desde una perspectiva sectorial: el caso de justicia-seguridad y de juventud ..... 113

7.1. Mapeo sectorial justicia y seguridad ..... 113

7.1.1. Breves apuntes sobre el contexto del sector justicia y seguridad en Guatemala ..... 113

7.1.2. El Acuerdo Nacional para el avance de la justicia y la seguridad ..... 116

7.1.3. La sociedad civil en el sector justicia y seguridad ..... 117

7.1.4. Representación gráfica de los actores en el sector de la Justicia y seguridad ..... 120

7.2. Mapeo sectorial juventud ..... 124

7.2.1. Breves apuntes sobre el contexto del sector juventud en Guatemala ..... 124

7.2.2. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el sector juventud ..... 128

7.2.3. Representación gráfica de los actores en el sector juventud ..... 130

8. Conclusiones y recomendaciones: elementos para la construcción de una estrategia de apoyo de la CE133

Anexos ..... 143

Anexo 1 - Análisis de los ejercicios de mapeo realizados en Guatemala ..... 144

1. Los ejercicios de mapeo globales ..... 144

2. Los ejercicios de mapeo sectoriales ..... 149

Anexo 2 - Lista de personas entrevistadas y de reuniones focales organizadas por la misión ..... 158

Anexo 3 - Visión compleja y adaptativa sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil ..... 162

Anexo 4 - Instancias y comisiones creadas a raíz de los Acuerdos de Paz en Guatemala ..... 163

Anexo 5 - La línea de tiempo: una visión histórica de la sociedad civil en Guatemala ..... 164

Anexo 6 - Análisis diferenciado de las OSC según los niveles de estructuración ..... 167

Anexo 7 - Análisis crítico del proceso de Mesodiálogo ..... 168

Anexo 8 - Informaciones básicas sobre Tinamit ..... 172

Anexo 9 - carta del movimiento social de Quetzaltenango a los coordinadores de Tinamit ..... 173

Anexo 10 - Conclusiones del mapeo sobre juventud llevado a cabo en el marco del programa Tinamit ..... 175

BIBLIOTECA CENTRAL (Obsequio) Q. 10-00

47.H.C. S.n. (2018)

## Índice de figuras

Figura 1: Análisis de los mapeos realizados en Guatemala .....	18
Figura 2: Situación de la presente misión de mapeo .....	19
Figura 3: Oposiciones / Contradicciones - Estado .....	28
Figura 4: Oposiciones / Contradicciones - Cultura - territorio .....	29
<i>Figura 5: Oposiciones / Contradicciones - economía .....</i>	<i>31</i>
Figura 6 : Representación de las entidades Estado-Merado-Sociedad civil .....	46
Figura 7 : Representación de la entidad Estado .....	46
Figura 8 : Representación de la entidad Mercado .....	50
Figura 9 : Componentes de la sociedad civil guatemalteca .....	58
Figura 10 : Estructura y funcionamiento de mesodiálogo .....	84

...  
O (impreso) JARTINCO A03101JRUJ

(300) .C.H.7A

## Resumen ejecutivo del informe

## Resumen ejecutivo

### *El contexto*

Con una población de **12,6 millones**, Guatemala, que constituye el país más grande de América central, **tiene uno de los índices de pobreza más altos de América Latina y uno de los indicadores sociales más débiles**. Un elevado crecimiento demográfico, la exclusión y la desigualdad, han perpetuado una situación en la que **el 56% de la población vive en la pobreza, con 22% en extrema pobreza**. Esta situación afecta particularmente a la población indígena -que vive en zonas rurales al margen de la sociedad moderna y las mujeres. Como refleja el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/8 publicado por el PNUD Guatemala, , Guatemala está lejos de constituirse en una sociedad incluyente, plural y equitativa, en la que se haya establecido un Estado plural, democrático y conciliador, alejándose de los objetivos esbozados en los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 después de varios años de negociaciones y acuerdos parciales.

Actualmente, trece años después de su firma, es posible afirmar que **la decepción o desilusión en relación a los Acuerdos de Paz está a la altura de las expectativas generadas por su firma**. De igual manera, la consecuencia concreta que supuso la firma de los Acuerdos al poner fin a los enfrentamientos militares y las matanzas de civiles, lo que permitió la reiniciación de una vida normal para muchos ciudadanos, **no es real hoy en día en el país, habida cuenta de la situación que atraviesa Guatemala de violencia sistemática**. En la actualidad, Guatemala figura como número dos, tras Irak, en la lista de países más violentos del mundo.

En este contexto, la agravación de la situación económica general del país por la crisis financiera y económica mundial hace sentir sus efectos principalmente dentro de los grupos más vulnerables como los indígenas, que dependen de una economía agrícola - rural de subsistencia. Para estos grupos de población se junta la violencia común a la violencia estructural.

Como analiza el Documento de Estrategia país 2007-2013 de la CE para Guatemala, debido la falta de recursos a disposición del Estado, Guatemala **carece de instituciones fuertes que puedan contribuir de manera significativa a la reducción de la desigualdad y a la resolución de conflictos**. La modernización del marco regulatorio y la falta de recursos para definir y mejorar las políticas públicas no conduce a la promoción y el respeto de los derechos humanos y otros derechos constitucionales. La falta de reglamentos básicos, el clientelismo, y la falta de motivación de los funcionarios públicos, son factores que no conducen a la creación de un ambiente favorable para la inversión. Aún se requieren importantes avances para consolidar el marco legal basado en la Constitución del país. No obstante la aprobación de una serie de leyes, el sistema enfrenta serias dificultades para combatir el crimen organizado y la existencia de cuerpos ilegales y de aparatos de seguridad clandestinos que utilizan además determinados grupos de jóvenes, incluso instrumentalizándolos. El **deterioro de la seguridad pública** y el fenómeno de las pandillas juveniles, conocidas como *maras*, presentan grandes desafíos para el gobierno. La tasa de homicidios, y en particular los asesinatos de mujeres, se ha disparado en los últimos años, alcanzando 5,855 asesinatos en 2006, más de 16 crímenes al día. La **impunidad** prevalece, ya que solo un 5% de los casos tienen salida procesal y tan solo un 2% de los homicidios resultan en condenas. El narcotráfico presenta otro gran desafío para el país. Aunque Guatemala, como el resto de América Central, no es uno de los principales productores de droga, es uno de los puntos de tránsito mas importante para la droga producida en América del Sur con destino a EEUU. Esto ha exacerbado el consumo doméstico de drogas y el crimen relacionado con la droga, incluyendo el lavado de dinero.



### *El marco jurídico e institucional en el que se desarrolla la sociedad civil*

El marco jurídico e institucional que regula el ejercicio de las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala y normatiza los espacios de participación ciudadana en la concepción, gestión y seguimiento de las políticas públicas en los distintos niveles, **está bastante desarrollado y puede calificarse, al menos en su dimensión conceptual, de progresista.**

En efecto, la Constitución de 1985, vigente desde 1986, reconoce el derecho básico de los ciudadanos a organizarse (artículos 33,34 y 35) y supone, como apuntan algunos analistas, un **quiebre significativo en la tradición de las décadas anteriores**, al expresar la filosofía de vigencia, protección, respeto y promoción de los Derechos Humanos de primera y segunda generación y, con ciertas debilidades, los Derechos Humanos de tercera generación.

Partiendo de dicho principio, se ha desarrollado un cuerpo legislativo (ley sobre descentralización, ley sobre los consejos de desarrollo, código municipal, ley sobre las ONG, etc.) que avala y promueve la puesta en marcha de una serie de procesos políticos y administrativos orientados a la **modernización del sistema político, la creación de espacios de negociación y diálogo entre Estado y Sociedad y el fortalecimiento del poder local** y apuntan a la construcción de una democracia participativa y amplia, fundamentada en el concepto de Gobernabilidad Democrática que aumente la capacidad del Estado para responder a las demandas sectoriales y específicas de la población, logrando con ello una mayor legitimidad.

Sin embargo, este marco jurídico que, sin duda, representa avances importantes en la vida política, económica y social de Guatemala **no garantiza la dinámica buscada a través de los textos y se enfrenta a varios tipos de problemas.** Algunas de las dificultades más relevantes que han podido identificarse, a partir de los análisis existentes y de los intercambios mantenidos en el curso de la misión, son las siguientes: (i) La imprecisión de los fines de las ONG establecidos el artículo 2 de la Ley sobre ONG y su inadecuación a las nuevas definiciones del Derecho No Lucrativo; (ii) Las dificultades vs. facilidades para registrar las entidades de la sociedad civil; (iii) La realidad de un sistema dual de registro y los costes asociados al proceso; (iv) La supervisión por parte de la Contraloría General de Cuentas sobre el uso de fondos públicos recibidos del Gobierno; (v) La imposición de una forma de organización por parte del Estado, que se sobrepone a las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas; (vi) Las limitaciones en los participantes en el sistema de consejos; (vii) Los frenos y negación en el acceso a la información pública; (viii) El carácter fundamentalmente táctico que han tenido los diálogos sociales; (ix) La resistencia del Estado y de algunas OSC a abrir canales efectivos de comunicación y de concertación y, por último (x) Los efectos perversos del marco participativo.

En definitiva, como sugiere el informe de CIVICUS de la sociedad Civil<sup>1</sup>, el contexto de la sociedad civil guatemalteca aparece como **desequilibrado, con un entorno/ambiente teóricamente favorable, pero severamente restringido en la práctica.**

---

<sup>1</sup> Transcending the Creation of Possible Worlds. Guatemala civil society index. An assessment of Guatemalan civil society (2003 – 2005). Civicus Civil Society Index report for Guatemala. A report written by: The Institute of Cultural Affairs (ICA) with assistance from the Civil Society and Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLACSO).

*Una visión de conjunto de la sociedad civil en Guatemala*

La sociedad civil guatemalteca ha conocido y sigue conociendo todavía en la actualidad un **proceso largo y complicado de consolidación**. Como analiza el informe de CIVICUS, la **sociedad civil guatemalteca actual es el producto de la interacción de un conjunto de factores históricos**, entre los que destacan particularmente la guerra civil (de 1960 a 1996) y la configuración política que resultó después de la firma de los Acuerdos de Paz.

Como resultado de dichos procesos históricos y de la coyuntura actual, y como coinciden muchos expertos en señalar, la sociedad civil en Guatemala es **hoy vibrante y compleja**. **Vibrante** porque en su acervo cuenta con **más de 2.500 organizaciones no gubernamentales legalmente establecidas (las denominadas ONG)**, **más de 23.000 organizaciones de base y comunitarias**, **alrededor de 76 fundaciones civiles**, **numerosas organizaciones civiles ligadas a las distintas Iglesias existentes en el país**, **organizaciones profesionales consolidadas** y algunas de ellas **dotadas de un gran poder de influencia y diversos institutos de investigación académicos de reconocimiento internacional**. Pero a la par que vibrante, es sumamente **compleja**, dada su **trayectoria histórica y la fuerte polarización que parece existir todavía en su interior**.

Desde el punto de vista de su estructura, la sociedad civil guatemalteca se caracteriza por **formas organizativas jóvenes, diversas y todavía frágiles**, lo que tiene repercusiones certeras en la **capacidad que tiene el sector en conjunto para impactar las políticas públicas**, mientras que sus **valores**, aunque están promovidos extensamente, **todavía se están afianzando**.

Pero lo más significativo, como brevemente evocado en líneas anteriores, son las fuertes divisiones que dificultan la coordinación entre las organizaciones, y la consolidación en último término, del sector en su conjunto. En efecto, la coordinación y concertación supone **un fenómeno todavía reciente, aunque ciertamente en progreso en los últimos años en el país**. Se configura a partir de lógicas sobre todo sectoriales -que emanan de los distintos movimientos o componentes de la sociedad civil y que son favorecidas por un sentimiento de pertinencia común, mayor o menos dependiendo del sector y de las divisiones persistentes en el mismo (grupo de ONG, movimiento de campesinos y productores, movimiento de mujeres, pueblos indígenas, etc.)- pero también con base territorial y geográfica.

Destaca por ejemplo, **en el ámbito de justicia y seguridad**, uno de los ámbitos priorizados en la nueva estrategia de cooperación CE-Guatemala, el Foro de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad, FOSS -que tiene una institucionalidad afirmada, una agenda de trabajo consensuada y una repartición clara entre sus miembros en relación al Acuerdo Nacional y su hoja de ruta, y cuenta con lazos institucionales fuertes con el Congreso-, y a nivel genérico, pero también con implicación en justicia y seguridad, el **Foro Guatemala**, que comparte algunos de sus miembros con el FOSS. Esta lógica no se aplica, en cambio, **al sector juventud**; un sector caracterizado por su **dispersión y polarización**. Existen diversas redes y coordinadoras, **pero no existe una plataforma, concebida como espacio de encuentro e intercambio**, en la que puedan converger las reivindicaciones del sector juventud en todos sus componentes, género, étnico, de clase, etc. apostando por los elementos comunes de todos los jóvenes.

Regresando ahora la sociedad civil en su conjunto, las divisiones en su seno son aparentes entre las **organizaciones urbanas**, y muy particularmente las ONG y otras OSC basadas en Ciudad de Guatemala, y las **organizaciones de primer y segundo nivel rurales**; una división que ha incitado el debate sobre la cuestión de la representatividad comunitaria. Con un entorno jurídico favorable para la proliferación de organizaciones de la sociedad civil a nivel local, las organizaciones comunitarias participan cada vez más activamente en el desarrollo de sus propias comunidades. Esta tendencia ha suscitado una mayor competencia entre las organizaciones comunitarias y de base, por un parte, y las ONG, por otra parte, para la provisión de servicios y las acciones de advocacy. Lo que tradicionalmente podía catalogarse de relaciones clientelares entre las ONG y las OB se está convirtiendo en fuente de conflicto, sobre todo en lo que concierne la cuestión de la representación de los intereses de la comunidad. Tradicionalmente las ONG han representado a las OB en las instancias de toma de decisiones; sin embargo, hoy en día, **son muchas las OB que exigen representación directa, cuestionando entonces los sistemas de representación a través de las ONG frente al Estado y los donantes**.

Existe asimismo una división entre las organizaciones que promueven los **derechos económicos** (como la tierra, el resarcimiento para las víctimas de la guerra, etc.) y las organizaciones que **defienden los derechos civiles y culturales** (participación política, derechos culturales indígenas, acceso a la justicia, creación de un sistema legislativo paralelo para las comunidades indígenas, etc.). Existen también divisiones y **posicionamientos antagónicos respecto a asuntos controvertidos** como la seguridad civil, los Acuerdos de Libre Comercio o la auditoría social de fondos públicos, entre otros.

De alguna manera, como evocan diversos analistas, **Guatemala se ha caracterizado por el recurso político recurrente a la regla del "divida y dirija"**; un factor que ha calado profundamente en la sociedad guatemalteca, haciendo también mella en sus expresiones y formas organizativas. Como pone de relieve el estudio de CIVICUS, la situación que prevalece hoy en día **está lejos de corresponderse con el "edificio ideal y formal" que es visible en la superficie**; de ahí que la **unificación de fuerzas y consolidación de las esferas de influencia sean una prioridad inaplazable**.

En relación a la distribución geográfica, de los análisis elaborados hasta el momento parece desprenderse que **se registran diferencias importantes por departamentos**. Existe así una mayor concentración (particularmente de las organizaciones de segundo nivel, como las ONG con vocación desarrollista y orientadas a la prestación de servicios) en las regiones central y occidental, frente a las regiones orientales que tienen un menor grado de cobertura. A nivel de departamentos, destacan particularmente Guatemala, seguida por Quetzaltenango y Chimaltenango.

La mayoría de las OSC que implementa programas y proyectos se encuentra en las zonas rurales. Las acciones de cabildeo e incidencia política, aunque siguen siendo fundamentalmente urbanas, tienen también incidencia en las vidas de las poblaciones rurales. Es importante mencionar que sin embargo, son todavía muchas las organizaciones que trabajan bajo una lógica estricta de proyectos (algo que algunos críticos han catalogado como una cierta **"proyectitis" en el seno de las OSC, particularmente las ONG**), de manera que es frecuente que los programas y proyectos en las zonas rurales se mantengan mientras exista financiación exterior, lo que supone un freno importante para la apropiación de los procesos impulsados.

En efecto, uno de los elementos que caracteriza las OSC es su **completa dependencia de las fuentes de financiamiento externas**, principalmente la cooperación internacional. Esa vulnerabilidad financiera tiene un impacto en la definición de sus agendas y estrategias, sobre todo ligadas a las preocupaciones de los grupos más debilitados de la población, particularmente cuando la defensa de estos intereses van en contra de los intereses de la cooperación.

Otro elemento importante a destacar es que, **en razón de la fragilidad del sistema de partidos políticos**, muchas OSC, particularmente aquellas situadas en la esfera del cabildeo y la incidencia, **siguen todavía hoy en día desempeñando la voz disidente y de "bateador emergente", no sin dificultades, más importante en el país**. Precisamente el reto que se plantea a muchas organizaciones actualmente, cuando parecen abrirse de nuevo espacios de diálogo e interlocución, particularmente en algunos sectores como justicia y seguridad, es el de **poder asumir progresivamente funciones de auditoría social y de fiscalización, sin perder su papel como actor fundamental de cambio, mientras se reconstruye, o incluso construye, la institucionalidad política**.

Por otra parte, este rol como actores de gobernabilidad (no estrictamente ligado a una lógica de provisión de servicios) se ha visto debilitado en los últimos años, en razón de fenómenos como: la **falta de liderazgos efectivos y el problema generacional** (muchas de las OSC continúan identificándose en referencia al periodo de la guerra civil frente a la dinámica de surgimiento de nuevas entidades que no tienen este sello histórico); el repliegue por miedo frente a las provocaciones, amenaza y asesinatos por parte de grupos paramilitares no controlados; la **ONGización de los movimientos populares**; la **suplantación de liderazgos por parte de algunas ONG** en detrimento de la función de acompañamiento de las organizaciones comunitarias; la **migración de cuadros formados y con experiencia** de las organizaciones de la sociedad civil hacia las estructuras de gobierno o del Estado; la **deslocalización de la formas de organización** en el campo hacia la ocupación del poder político institucional a través de los Comités de desarrollo; la **reducción de la fuerza de los sindicatos**; las **persistentes divisiones**

**en el seno de la sociedad civil y; el escaso diálogo intersectorial, o incluso la reticencia de algunos sectores de la sociedad civil a trazar puentes para acercarse al Estado de manera a construir visiones conjuntas.**

#### *La Sociedad civil en los programas de cooperación de los otros donantes*

El amplio reconocimiento que ha existido a nivel de la mayoría de los actores involucrados en la cooperación con Guatemala (agencias bilaterales y multilaterales, ONGI y cooperación descentralizada pública) **sobre la importancia de fortalecer los arreglos de la gobernabilidad, y en el marco de ésta de robustecer las organizaciones de la sociedad guatemalteca para avanzar en la agenda de los Acuerdos de Paz**, queda patente en la diversidad de programas y proyectos que se han sucedido en los últimos años en apoyo a la sociedad civil, a partir, sin embargo de lógicas y enfoques diferentes.

En general es posible distinguir cuatro grandes enfoques, cada uno de ellos presentando fortalezas y debilidades, en materia de apoyo a la sociedad civil en Guatemala: (i) **El apoyo unilateral a proyectos/programas de carácter directo** (sin intermediarios); (ii) **El apoyo unilateral institucional** (es decir no ligado a un proyecto y destinado a la institución; *core funding*) **y de carácter directo** (sin intermediarios); (iii) **El apoyo unilateral indirecto** por medio de ONG, fundaciones u OSC nacionales o empresas privadas y; (iv) **Los sistemas de financiación consorciada, conjunta/financiación delegada** ("*pool/basket funds*").

#### *La Sociedad civil en la cooperación europea*

Guatemala ha representado para la CE una **experiencia significativa en términos de participación de la sociedad civil y de concertación de fuerzas sociales** con la puesta en marcha del **Mesodiálogo y la decisión de financiar proyectos como Tinamit**, en complementariedad a Municipios Democráticos. En efecto, la CE parece **haber jugado un rol activo como actor de gobernabilidad en el contexto de un país con fuerzas sociales sumamente polarizadas y donde persisten fuertes divisiones y fracturas históricas.**

Un **enfoque, por tanto, que aun con limitaciones, y falta de una propuesta global comprensiva y coherente** por ejemplo en materia de refuerzo de capacidades, así como excesivamente centrado en los proyectos y carente de una visión de proceso-, **ha supuesto una apuesta estratégica clara, particularmente en el ámbito de la concertación con los actores de la sociedad civil**, el principal foco de interés del presente estudio.

Sin embargo, a partir del 2005/2006 se **produce un cambio en la política europea en Guatemala, no sólo a nivel de instrumentos, sino también a nivel político**, que provoca una reorientación del sesgo hasta el momento en favor de la gobernabilidad y que supone, en último término, el debilitamiento del proceso hasta el momento instalado, sobre todo en materia de relación con la sociedad civil. De alguna manera se asiste a un **triple proceso**: (i) por una parte de **despolitización del apoyo a la sociedad civil, que deja de situarse en un enfoque más amplio de gobernabilidad**; (ii) en segundo lugar, de **creciente tecnificación del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil**, lo que resulta, como se evidencia a partir del análisis del programa temático ANE y AL, en un **creciente protagonismo de las ONG europeas, en detrimento de la sociedad civil local y**; (iii) En tercer lugar, de **creciente separación entre los instrumentos geográficos y temáticos y la relegación y circunscripción del apoyo a la sociedad civil al ámbito de los instrumentos temáticos.** Es como si de alguna manera se considerara que la cooperación geográfica es estatal y los actores no estatales disponen de los instrumentos temáticos para su apoyo y financiación.

A nivel regional destaca especialmente la iniciativa **PAIRCA**, que prevé el apoyo a proyectos de la sociedad civil organizando actividades en varios sectores como juventud, mujeres, sector universitario, etc. Sin embargo, como los análisis disponibles ponen de manifiesto, dicho programa así como **la cooperación de la Unión europea para América central en general no disponen de medios suficientes para tener una acción efectiva, estructural, apuntando hacia una verdadera estructuración institucional de la sociedad civil a nivel regional.** Los programas son programas aislados, limitados a eventos y seminarios temáticos.

## Recomendaciones

Habida cuenta de la debilidad manifiesta en materia de mecanismos de fiscalización, resulta imprescindible otorgar un rol (y además reforzar dicho rol institucionalmente facilitando el acceso a recursos) a los actores de la sociedad civil, en tanto que **“actores claves de y para la gobernabilidad”** en los procesos e instancias de discusión, negociación, seguimiento y evaluación de la cooperación europea, en respeto de los papeles respectivos de dichos actores en complementariedad con el Estado y los actores de supervisión y fiscalización formalmente establecidos. Un esfuerzo además que responde a los **compromisos políticos suscritos por la Comisión Europea**, como se desprende de documentos de política como la **Comunicación sobre la participación de los actores non-estatales de 2002 (COM 2002 598)** o **El Consenso europeo (2005)**.

Algunas pistas para ello son:

En materia de comunicación, cabría iniciar en el medio plazo una reflexión en la dirección de qué se comunica, cuando, a quién, por qué y cómo, sería por tanto necesaria a medio plazo. En el corto plazo, parece oportuno que la **Delegación revise los espacios y herramientas actuales de información, comunicación y/o consulta de los que dispone, de manera a mejorar su accesibilidad, su apertura y su regularidad.**

En materia de diálogo político para la definición de estrategias y el seguimiento, habida cuenta del “retroceso” que supuso en materia de diálogo e interlocución con los actores de la sociedad civil el final del Mesodiálogo, parece oportuno que la **Delegación capitalice la experiencia del Mesodiálogo, de manera a poder reinstaurar en el futuro un proceso de diálogo formalizado con los actores de la sociedad civil.**

Finalmente, el compromiso de aplicar el principio del desarrollo participativo impregna también la fase de implementación de los programas y proyectos de la cooperación europea, **incluso en los escenarios futuros de ayuda presupuestaria.** En el contexto guatemalteco parece particularmente relevante, acompañar a las OSC mediante apoyo institucional y recursos en su aprendizaje de roles de fiscalización, seguimiento y auditoría social sin descuidar por ello, su capacidad actual propositiva, reivindicativa y como agentes de cambio. Para ello **es importante fortalecer el acercamiento horizontal de la sociedad civil a través, por ejemplo, de contratos de subvención para evitar que el Estado sea el único punto de entrada de la cooperación, ya sea mediante un uso estratégico de los instrumentos temáticos (particularmente la Línea ANE y AL) ya sea a partir de los instrumentos geográficos, reservando en los programas un montante para las OSC.**

En este sentido el ejercicio de mapeo ha **confirmado el papel fundamental de la Sociedad civil en su calidad de representante de dinámicas democráticas** en las que los sectores más marginalizados de la sociedad pueden encontrar formas de expresión. **La sociedad civil y sus formas institucionales de expresión constituyen un pilar fundamental al lado del Estado para participar de la resolución de los mayores desafíos de la sociedad guatemalteca y por eso necesita de un apoyo específico por parte de la cooperación europea con instrumentos adaptados a su especificidad.**

## **La sociedad civil en Guatemala: elementos para la construcción de una estrategia de apoyo de la CE**

# 1. Objetivos y Metodología propuesta para la misión

## 1.1. *Objetivos de la misión*

El ejercicio de mapeo de la sociedad civil en Guatemala se inscribe en un marco más amplio determinado por el **estudio regional temático sobre los mapeos de los Actores No Estatales en América Latina**.

### Objetivos del estudio temático sobre los mapeos en América latina

**Objetivo general del estudio:** mejorar la capacidad de intervención de la CE en su estrategia de apoyo a la sociedad civil en América Latina.

**Objetivo específico del estudio:** a partir del caso específico de Guatemala y de una capitalización de las diferentes experiencias de mapeo en el continente latinoamericano, plantear una metodología que ayude a las delegaciones de la Comisión europea a trazar una estrategia global (a través de sectores, programas e instrumentos) para mejorar los apoyos comunitarios en materia de apoyo a la sociedad civil en su rol de actor de gobernanza (como lo prescribe los documentos de política de la CE).

#### Servicios requeridos

El equipo de expertos deberá conseguir este objetivo a través de 3 acciones diferentes:

(1) *Mapeo de la sociedad civil en Guatemala*

(2) *Capitalización de los diferentes experiencias de mapeo realizados en la región.*

(3) *Nota metodológica para la definición de una estrategia global de apoyo a la sociedad civil en el contexto de cooperación CE- AL*

En dicho marco, el ejercicio de mapeo en Guatemala está concebido como **caso específico**, de manera a poder elaborar un análisis más en profundidad sobre las estrategias que la CE podría adoptar en América latina para mejorar su capacidad de intervención en materia de apoyo a la sociedad civil. Las razones para dicha elección fueron las siguientes:

#### Razones para la elección de Guatemala según los TdR

- un país en **transición democrática** que abre nuevas perspectivas en la relación entre Estado y sociedad civil y en el que existen experiencias de diálogo y colaboración público-privada (con los actores de la sociedad civil) que merecen ser capitalizadas;
- la existencia de una **sociedad civil en plena ebullición** -reflejado por ejemplo en la proliferación de 'redes' de ANE abarcando diversas temáticas
- **experiencias pasadas de programas de apoyo a la sociedad civil** tanto vía la cooperación bilateral (programa de fortalecimiento de la sociedad civil en Guatemala de €12.880.000) como vía las líneas presupuestarias (Co-financiación ONG y IEDDH)
- **una cooperación CE focalizada en temáticas donde la sociedad civil tiene un valor añadido importante:** Democracia, buena gobernabilidad y derechos humanos con 10% PIN, cohesión social y promoción de oportunidades para jóvenes (educación y empleo) y por último fortalecimiento de desarrollo local.

Concretamente el mapeo en Guatemala debería permitir a la delegación establecer un **cuadro dinámico que le permita una mejor comprensión de las distintas categorías de actores de la sociedad civil**, y de los **desafíos socio-económicos, políticos y culturales que preocupan a la sociedad civil**, en su nuevo rol de actor de gobernabilidad.

De acuerdo con los términos de referencia, el ejercicio debe: (i) Combinar un enfoque **cuantitativo y cualitativo**; (ii) Adoptar un **enfoque participativo** implicando a la sociedad civil a través de la organización de talleres regionales y nacionales; (iii) Analizar brevemente los **enfoques y estrategias de las intervenciones de otros donantes**; (iv) **Capitalizar las experiencias pasadas** de la CE, otros donantes y ONGI en apoyo a la sociedad civil y; (v) Definir **una estrategia global de apoyo a la sociedad civil en Guatemala**.

### 1.2. Metodología inicial propuesta en relación a los objetivos

Inicialmente la propuesta metodológica elaborada para dar respuesta a los Términos de referencia se planteó de la siguiente manera:

#### Metodología inicial

- **Revisión bibliográfica** (documentación de la Comisión Europea, documentación específica de la región latinoamericana; documentación relativa a la estrategia y programas de la cooperación europea en Guatemala; informes existentes sobre la sociedad civil en el país incluyendo documentos publicados y no publicados; documentación relativa al marco legislativo e institucional; documentación de otros actores de la cooperación; etc.)
- **Organización de 3 talleres regionales y un taller nacional.**
- Realización de **ejercicios gráficos de mapeo** para identificar a las principales fuerzas de la sociedad civil y las relaciones entre ellas.
- Entrevistas semi-estructuradas con **representantes de las distintas componentes de la sociedad civil** y otros **informantes clave**
- Entrevistas semi-estructuradas con **representantes de la comunidad de donantes y ONGI activos en el apoyo a la sociedad civil y representantes de programas en curso.**
- Entrevistas con representantes **del Gobierno**
- Sesiones de trabajo con el personal de la **Delegación de la Comisión Europea en Guatemala y con el Grupo de referencia para el seguimiento del estudio en Bruselas.**

### 1.3. Antecedentes al estudio: análisis de los mapeos existentes

Parte del ejercicio de revisión bibliográfica se centró en la **colecta y análisis de los mapeos y otros estudios existentes** sobre la sociedad civil en Guatemala.

#### 1.3.1. Identificación de los ejercicios de mapeo existentes

El equipo identificó cuatro grandes categorías de mapeos realizados hasta el momento en el país o en la región centroamericana:

- (i) **Estudios de mapeo sobre la sociedad civil en su conjunto**, categoría en la que ubican el mapeo realizado por le BID en 1996 y el estudio impulsado bajo la iniciativa global "**Índice de la Sociedad Civil**" (ISC) de CIVICUS.
- (ii) **Estudios sectoriales centrados en el análisis de algunas de las componentes de la sociedad civil.** En esta categoría se ubican:
  - los estudios de **diagnóstico sobre mujeres, productores, jóvenes y pueblos indígenas** realizados en el marco del programa TINAMIT en el año 2007;
  - el mapeo realizado por el **Programa de Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC) del PNUD en el año 2007** centrado en las organizaciones de la sociedad civil activas en los tres ámbitos de trabajo del PASOC; esto es: racismo y discriminación, acceso a la justicia y auditoria social y transparencia, y en el análisis de la colaboración y las alianzas público-privadas (Estado – sociedad civil);



- el estudio sobre el **sector de las ONG en Guatemala en el marco del III Congreso Nacional de ONG organizado en 2008**, impulsado por una Comisión integrada por un conjunto de organizaciones federadoras de la sociedad civil guatemalteca<sup>2</sup>, y realizado con el apoyo del Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP) y con fondos de DED Alemania y IBIS Dinamarca;
  - El **mapeo sobre los medios de comunicación** en Guatemala, en el marco del proyecto de mapeos de los medios de comunicación en las Américas impulsado por la Fundación Canadiense para las Américas, el Centro Carter, y la Universidad de Calgary<sup>3</sup>.
- (iii) **Otros mapeos sectoriales de la sociedad civil para la región centroamericana**, que integran por tanto un análisis sobre Guatemala (como por ejemplo, el mapeo de organizaciones de mujeres con estructura regional de la sociedad civil centroamericana<sup>4</sup>)
- (iv) **Estudios sobre la gobernabilidad en Guatemala, que integran a la sociedad civil como uno de los actores fundamentales**. Nos referimos, por ejemplo, al “*Power Analisis*” realizado por las Embajadas Sueca y Holandesa; un análisis que sin embargo, dada su sensibilidad política, no es accesible al público.

Junto a estos ejercicios de mapeo se identificaron además estudios relevantes acerca de la cooperación en Guatemala, como el realizado por el equipo **Scanteam en el año 2007<sup>5</sup> sobre la cooperación en materia de sociedad civil**, que analiza los enfoques y modelos existentes o el estudio de Henry Morales<sup>6</sup> sobre los diez años de cooperación desde la Firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

Una primera constatación del equipo fue por tanto, la existencia de un **cuerpo considerable de conocimiento** ya generado, que era necesario capitalizar en el marco de la misión de mapeo, y que constituía además el punto de partida ineludible de la misma. De ahí la necesidad a analizar en detalle dichos ejercicios de mapeo de manera a entender su vocación, su relevancia y la validez de los resultados en el marco de presente la misión de mapeo<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> La Comisión Organizadora está integrada por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA), la Asociación de Entidades de Desarrollo y Servicio No Gubernamentales de Guatemala (ASINDESONG), la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente (ASOREMA), la Coordinadora de ONG de Alta Verapaz (CONGAV), la Coordinadora de ONGD de Occidente (CONGD Occidente).

<sup>3</sup> En un esfuerzo por fomentar la transparencia sobre el papel de los medios de comunicación y la conexión entre aquellos y la democracia, igual que proporcionar información que favorece la investigación de esos temas importantes, la Fundación Canadiense para las Américas, el Centro Carter, y la Universidad de Calgary emprendieron el proyecto Mapeo de los Medios de Comunicación en 2004, una iniciativa que duró tres años y propuso mapear la ubicación, cobertura y posesión de los medios de comunicación (TV, radio, cable, y medio de prensa) junto con resultados electorales y información socio-demográfico en doce países en el hemisferio. El resultado fue la creación de 12 mapas que ilustran visualmente las conexiones entre los medios de comunicación, las elecciones y la población. <http://www.mediamap.info/abouttheprojectSP.html>

<sup>4</sup> [www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=odoc\\_25145\\_1\\_26062008.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_25145_1_26062008.pdf)

<sup>5</sup> Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007

<sup>6</sup> Henry Morales Lopez (2007) ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala. Movimiento para el Desarrollo regional, humano y Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano occidental en Guatemala Tzuk Kim-Pop,

<sup>7</sup> El Anexo 1 contiene un análisis de los mapeos más relevantes, a partir de un conjunto de variables como son: los objetivos y resultados esperados del ejercicio, la cobertura y definición de Sociedad civil, la metodología utilizada, los límites metodológicos, las orientaciones de las recomendaciones, etc.

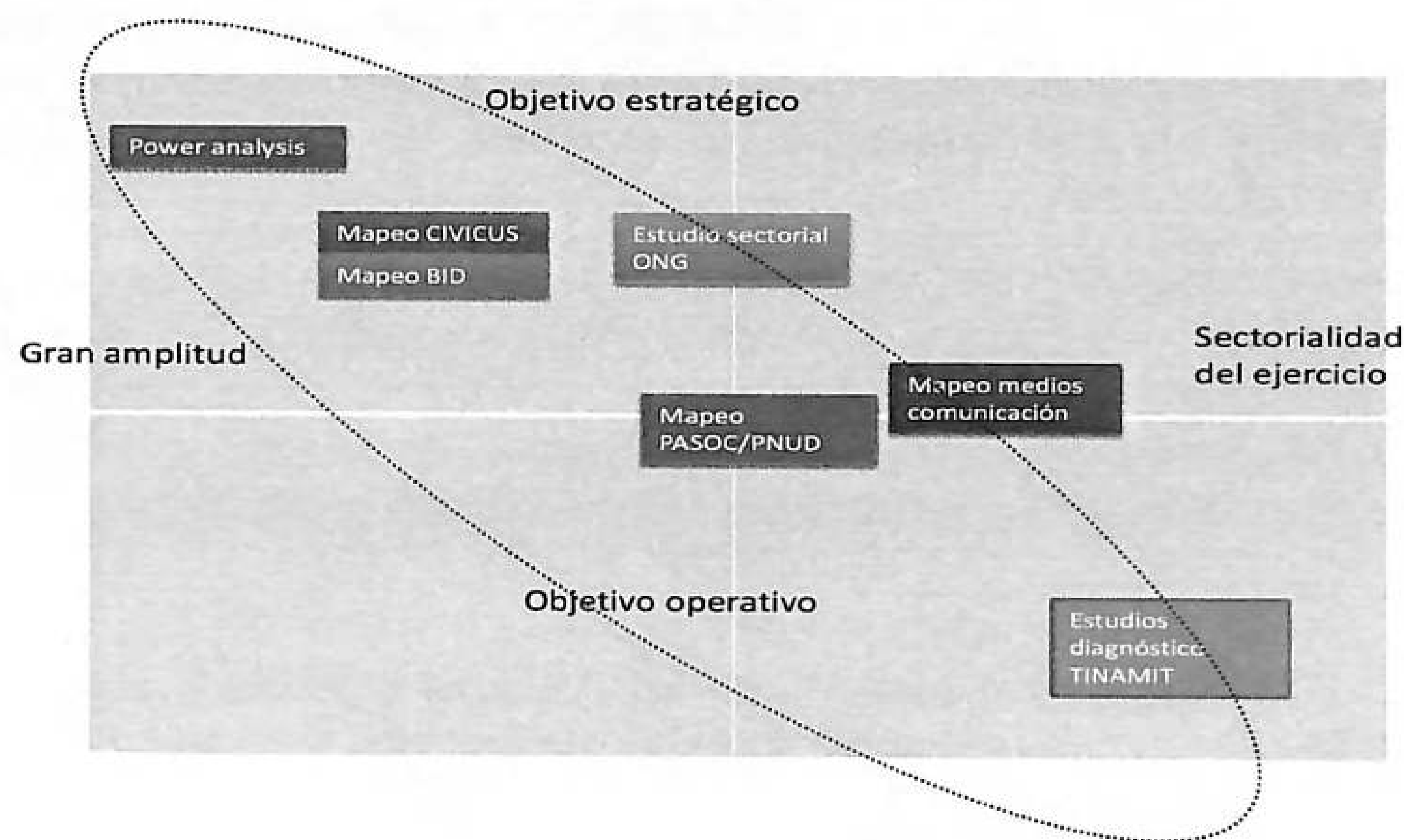
### 1.3.2. Análisis de los ejercicios de mapeo realizados y consideraciones para el mapeo CE de la sociedad civil en Guatemala

Dos son las principales variables que definen la naturaleza de un ejercicio de mapeo:

- (i) La **amplitud** del mapeo, en términos de los actores que son objeto del análisis (distintas componentes y/o sectores de la sociedad civil pero también actores gubernamentales y actores de la cooperación internacional);
- (ii) El **propósito del mismo**, pudiendo cumplir objetivos de carácter político y estratégico (para determinar un estrategia en apoyo a la sociedad civil; para obtener un análisis consensuado de carácter estratégico del sector; etc.) u objetivos de carácter fundamentalmente operativo, ligados a la ejecución de un proyecto o programa determinado (elaboración de un diagnóstico/línea de base, identificación de los grupos meta del proyecto/programa; etc.).

Gráficamente, a partir del cruce de estas dos variables se pueden situar los ejercicios de mapeo identificados para Guatemala de la siguiente manera:

**Figura 1: Análisis de los mapeos realizados en Guatemala**



Como puede observarse gráficamente los mapeos identificados sobre la sociedad civil en Guatemala pueden situarse en un **continuum que va desde los ejercicios de gran amplitud de carácter estratégico/político** (y por tanto que analizan a sociedad civil como actor en el seno de los sistemas de gobernabilidad y desarrollo del país) **a los ejercicios sectoriales fundamentalmente operativos**.

Por otra parte, del análisis de los ejercicios de mapeo realizados hasta el momento se desprende asimismo que **cuanto mayor es la amplitud del ejercicio**, menor es la **profundidad del mismo** (en términos del número de actores que son analizados por tipología, las variables que pueden ser fidedignamente integradas en el análisis y la metodología aplicada), a excepción de los estudios conducidos bajo una **lógica de investigación-acción**, como es el caso de la iniciativa ISC de CIVICUS, lo que supone una **repercusión relevante en la duración del estudio y en los recursos necesarios para su implementación** (tanto en términos del equipo humano, como en términos de los recursos financieros requeridos para su realización). En el caso del estudio CIVICUS, por ejemplo, la duración del ejercicio fue de casi 2 años.

En lo que **concierna la definición de sociedad civil**, cabe destacar que no existe una definición consensuada, habida cuenta de la diversidad de los ejercicios. Además, son varios los ejercicios de mapeo que **no integran una definición previa de la sociedad civil**, para

delimitar el universo de estudio (esto es particularmente aplicable en los ejercicios más sectoriales y de orientación fundamentalmente operativa).

Por último, todos los ejercicios adolecen de **limitaciones metodológicas**. Como bien reconocen en sus narrativas, en la selección de los actores objeto del análisis la cuestión de la **arbitrariedad está presente** y generalmente, con excepción de los ejercicios de mayor profundidad, la muestra seleccionada para el análisis **dista de ser representativa**. Por otra parte, se trata de **ejercicios estáticos**, en tanto que muestran la situación de los procesos en un momento dado. La cuestión de la evolución histórica, como elemento fundamental para analizar los procesos en curso, no es siempre tomada en consideración.

Retomando el gráfico anterior, y a la luz de los Términos de referencia del estudio, podemos situar el presente ejercicio de mapeo como sigue:

**Figura 2: Situación de la presente misión de mapeo**



Se trata, en definitiva, según los términos de referencia, **de un ejercicio "híbrido" a caballo entre:**

- el **mapeo elaborado por el BID** en el año 1996, que constituye, a pesar de su caducidad en lo que concierne sus resultados, un **buen punto de referencia a nivel de enfoque** -aunque con ciertas matizaciones- teniendo en cuenta su orientación a la formulación de una estrategia del BID en materia de sociedad civil;
- el estudio **Índice sobre la Sociedad Civil** elaborado por CIVICUS, que abarca muchos de los ámbitos de estudio del mapeo actual;
- El estudio **"Power analysis"** en tanto que el ejercicio de mapeo debe permitir a la delegación obtener, además de una mejor comprensión de las distintas categorías de actores de la sociedad civil, **un mejor entendimiento sobre los desafíos socio-económicos, políticos y culturales que preocupan a la sociedad civil -y por ende, a la sociedad guatemalteca en general-** en su nuevo rol de actor de gobernabilidad.

#### 1.4. Propuesta metodológica revisada

En base al análisis arriba expuesto (por una parte, el carácter híbrido del ejercicio y, por otra parte, la cantidad de información disponible a partir de los mapeos y diagnósticos existentes arriba identificados), y habida cuenta del calendario modificado para la realización de la **Mid Term Review**<sup>8</sup>, el equipo optó por reconsiderar la metodología inicialmente propuesta para la misión, de la siguiente manera<sup>9</sup>:

Metodología inicial	Propuesta metodológica revisada
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Revisión bibliográfica</b> (documentación de la Comisión Europea, documentación específica de la región latinoamericana; documentación relativa a la estrategia y programas de la cooperación europea en Guatemala; informes existentes sobre la sociedad civil en el país incluyendo documentos publicados y no publicados, documentación sobre el marco legislativo e institucional; documentación de otros actores de la cooperación; etc.)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Organización de 3 talleres regionales y un taller nacional</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Organización de 1 taller nacional con informantes clave</b><sup>10</sup> (10.03.2009)</li> <li>▪ <b>Organización de un taller nacional con coordinadoras y federaciones (segundo y tercer nivel)</b> (11.03.2009)</li> <li>▪ <b>Organización de 1 taller regional con informantes clave de 11 departamentos, con el apoyo del programa TINAMIT</b> (12.03.2009)</li> <li>▪ <b>Asistencia al Encuentro con contrapartes organizado por el PASOC</b> (05.03.2009)</li> <li>▪ <b>Organización de 1 taller nacional con OSC del sector juventud</b> (07.07.09)</li> <li>▪ <b>Organización de 1 taller nacional con OSC activas en el sector justicia y seguridad</b> (08.07.09)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Realización de ejercicios gráficos sectoriales (juventud, justicia-seguridad) de mapeo</b> para identificar a las principales fuerzas de la sociedad civil y las relaciones entre ellas y con los actores gubernamentales y de la cooperación internacional.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrevistas semi-estructuradas con <b>representantes de las distintas componentes de la sociedad civil y otros informantes clave</b></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrevistas semi-estructuradas con <b>representantes de la comunidad de donantes</b> activos en el apoyo a la sociedad civil y de programas actualmente en curso (TINAMIT, PASOC, etc.)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrevistas con <b>representantes del Gobierno</b></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sesiones de trabajo con el personal de la delegación de la Comisión Europea en Guatemala y con el Grupo de referencia para el seguimiento del estudio en Bruselas.</li> </ul>	

<sup>8</sup> Inicialmente estaba previsto que la primera misión se desarrollara en paralelo con la "Mid Term Review", lo que debía posibilitar la organización de talleres regionales con el doble objetivo de recaudar información de primer grado sobre las características de los actores de la sociedad civil y sus necesidades en materia de fortalecimiento institucional y facilitar al mismo tiempo la participación de la sociedad civil en la evaluación de la cooperación actual en el país.

<sup>9</sup> El Anexo 2 contiene una lista de las personas entrevistadas y las reuniones-focus groups mantenidas.

<sup>10</sup> *Informantes Clave*: Se definieron como informantes clave a las personas que por su experiencia o posición laboral conocen el sector de organizaciones de sociedad civil. Estas personas fueron identificadas por referencias de la delegación de la Comisión europea, actores relevantes de la sociedad civil, y el equipo del programa PASOC del PNUD a nivel nacional.

### 1.5. *Definición adoptada por la misión de sociedad civil*<sup>11</sup>

*“Las sociedades civiles se crean en el mismo proceso que se construyen los propios sujetos históricos, en su diversidad de identidades, intereses, propuestas y autonomías, en las oposiciones y diferencias, a través de movimientos, luchas y organizaciones”*<sup>12</sup>.

A la hora de abordar la cuestión central de la definición de sociedad civil es importante tener en cuenta que no existe una definición unívoca de sociedad civil, sino **un conjunto de definiciones**, habida cuenta de la **variedad que caracteriza la propia naturaleza del concepto y su composición heterogénea**<sup>13</sup>. Las definiciones de sociedad civil varían considerablemente según las diferentes escuelas de pensamiento y los distintos modelos conceptuales, el origen histórico y el contexto del país donde se encuentran.

#### *Hacia una noción operativa de sociedad civil*

A veces y de manera errónea, se ha equiparado el concepto al de organizaciones no gubernamentales, las llamadas ONG, o se ha pretendido acotar el término a partir de referentes de contraposición respecto al sector público y al sector privado (sector sin ánimo de lucro, sector no gubernamental, tercer sector), sin que por ello **el resultado sea esclarecedor a la hora de ilustrar la realidad compleja, variada y cambiante que caracteriza a las sociedades civiles**, particularmente en América latina y, más concretamente en Guatemala.

Tampoco parecen apropiados los intentos de acotar las sociedades civiles tomando como punto de partida **a aquellas organizaciones y manifestaciones que obran y actúan en pos del bien común y de la cultura democrática**, dado que esta acepción sería segada al no tomar en consideración a algunos sectores de las sociedades civiles (como algunos grupos de presión o incluso las pandillas juveniles “maras” en Guatemala y otros países de América central) que también integran el espectro de actores y cuya posición además se ha afianzado en los últimos años, con un impacto certero en los sistemas de gobernabilidad de los distintos países.

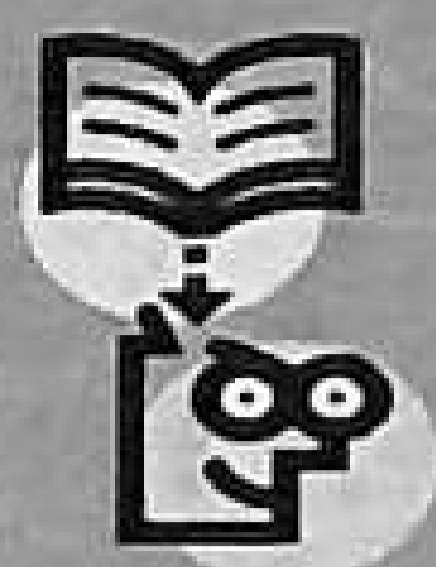
Existen además **nuevas organizaciones** –como las redes y las alianzas, el movimiento de jóvenes o incluso las fundaciones de empresa que canalizan la responsabilidad social del sector empresarial- así como novedosas formas de participación ciudadana que se suman a los tradicionales movimientos campesinos, sindicales y de mujeres, también en constante evolución; a las organizaciones auspiciadas por la Iglesia y a las organizaciones corporativas que representan los derechos del sector económico. Se trata de actores importantes con un potencial nada despreciable en la escena del fortalecimiento democrático de la región.

<sup>11</sup>El equipo ha optado por centrarse en la noción de sociedad civil, preferentemente sobre la noción de Actor No Estatal, teniendo en cuenta su uso generalizado y prioritario en la región latinoamericana, como se evidencia a partir de comunicaciones como *“Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (COM (2005) 636 final ) de 2005*. Dicha comunicación, que plantea la centralidad de la *cohesión social y la integración regional* en la política de ayuda de la CE en la región, hace hincapié en la necesidad de favorecer el diálogo y la cooperación entre las diferentes familias de actores organizados; esto es, autoridades públicas, sociedad civil, sector privado y organizaciones internacionales.

<sup>12</sup> Cándido Grzybowski, en *“Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”*, 2004.

<sup>13</sup> Como pone de manifiesto Marcusen - en *“NGOs, the State and Civil Society”*, in: *Review of African Political Economy* 69, 405-23, 1996- la sociedad civil no constituye un grupo uniforme y homogéneo de instituciones. Por el contrario, las instituciones de la sociedad civil son una miríada de los intereses particulares, que tienen una forma institucional o una expresión institucional. Expresan conflictos, rivalidades, y luchas - o acción consentida. Pueden actuar como elementos que integran o de desintegraciones”

## A propósito de la transformación y evolución de los actores de la sociedad civil en América latina<sup>14</sup>



América Latina transita actualmente difíciles itinerarios, ya que se encuentra inmersa en procesos de reconstrucción y consolidación democrática, después de años de dictaduras militares en varios países, y guerras civiles y crisis institucionales muy serias en otros.

La región no solamente es amplia y extensa sino también **tremendamente diversa y heterogénea**, y cada país recorre su propio derrotero hacia el afianzamiento de la democracia de forma muy particular, siendo la inestabilidad una presencia frecuente la América Latina de hoy. La aún relativamente nueva y frágil democracia se enfrenta hoy a grandes desafíos.

América Latina y en particular el Cono Sur transitaron en las décadas de los sesenta y setenta el rompimiento de su modelo social y la instauración de regímenes militares. El estado había sido superado en su habilidad de sintetizar y administrar las crecientes demandas sociales y la crisis continuada cierra todos los espacios de mediación y representación en la década del setenta, en la que irrumpen regímenes autoritarios de base militar. Este contexto ubicó a **las formas organizadas de la sociedad civil en roles particulares**. La agudización de los conflictos en los países centroamericanos en esos mismos momentos históricos llevó en muchos casos a que las organizaciones populares redujeran su presencia. A lo largo de toda América Latina la dictadura y la represión militar y paramilitar cerró espacios de participación política y en muchos casos persiguió a las organizaciones y sus integrantes. Los procesos autoritarios y militares en América Latina implicaron el cierre de espacios públicos y la proscripción y prohibición de formas de asociación tradicionales: partidos políticos, gremios, sindicatos. Esto contribuyó, paradójicamente a politizar otras manifestaciones sociales, culturales y cotidianas y dicha circunstancia amparó la presencia activa de nuevos actores individuales y colectivos en la esfera de lo político.

**Nuevos actores participaron en la recuperación de la democracia y el papel de distintas organizaciones e instituciones** organizaciones de derechos humanos, centros de investigación, centros de promoción social ha sido reconocido como de valor e incidencia en el proceso de retorno a los canales democráticos y particularmente en el de la transmisión de valores éticos y democráticos en plena imposición de políticas represivas. Gran parte de las organizaciones tradicionalmente conocidas como **ONG nacieron y actuaron con mucha fuerza en esos períodos**, jugando un rol supletorio de las manifestaciones de participación cercenadas y sustituyendo virtualmente a partidos proscritos y movimientos impedidos de actuar.

Los **nuevos actores de la realidad latinoamericana y sus propuestas comenzaron a construir también, de forma embrionaria y a veces contradictoria, una redefinición de los estilos de hacer política**, en que se diluyen las fronteras entre lo social-cultural y el ámbito cotidiano, un lado oculto de la práctica social y una novedosa forma de participación ciudadana.

Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos también están jugando hoy, en plena recuperación democrática, un papel trascendental, aún diferente del que jugaron en el pasado. **Los perfiles de la sociedad civil, su accionar, sus relaciones e impacto han cambiado trascendentalmente**. Un punto importante al analizar el proceso de democratización en América Latina hace precisamente a los cambios en las sociedades civiles en los últimos años. Las organizaciones no solamente han mutado de forma y de contenido, sino que también la participación ciudadana la que se ha transformado y nuevos actores han pasado a engrosar las filas de la sociedad civil.

<sup>14</sup> De "El Índice de la Sociedad Civil: Herramienta para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en América Latina" por Anabel Cruz. Uruguaya. Directora del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Integrante de la Junta Directiva de CIVICUS y Janine Schall-Emden. Venezolana. Encargada de la implementación del proyecto 'Índice de la Sociedad Civil' de CIVICUS en América Latina y el Caribe. <http://www.civicus.org/new/media/ISC-Herramienta%20para%20el%20Fortalecimiento%20de%20la%20Sociedad%20Civ.pdf>

De ahí la necesidad de contar con una **noción suficientemente amplia y flexible, para abarcar las complejas realidades de los países latinoamericanos** y más concretamente de Guatemala, para el presente ejercicio de mapeo.

Bajo estas premisas, el equipo ha considerado pertinente partir de la noción de sociedad civil elaborada por CIVICUS, según la cual la sociedad civil puede definirse como **"el espacio, en los confines de la familia, el estado y el mercado donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses comunes"**, adaptándola al propósito del ejercicio de mapeo y a las necesidades de la Delegación de la comisión europea, lo que supone centrar el análisis en **las expresiones organizadas de la misma** (las denominadas organizaciones de la sociedad civil, en toda su diversidad, pudiendo ir de la mínima a la máxima institucionalización como organización). De esta manera el equipo ha querido evitar una perspectiva de análisis excesivamente confluencial y contextual, según la cual la sociedad civil no tendría límites claros y ocuparía, según cada contexto, un espacio de confluencia entre el Estado, la Familia, como institución, y el Mercado.

Esta definición supone centrar el análisis en las **organizaciones estables y articuladas**, en detrimento de los movimientos sociales y las movilizaciones ciudadanas, aun a sabiendas del rol fundamental que desempeñan dichas movilizaciones en los procesos políticos nacionales y regionales. Como enuncia Martín Carretero (2008)<sup>15</sup>: *"Es innegable la importancia de los movimientos sociales en América Latina. Por citar solamente los más recientes, el papel jugado por las movilizaciones ciudadanas en Argentina durante 2002, en Ecuador a finales de la década pasada y en Bolivia con la "guerra del agua" y "la guerra del gas" son difícilmente soslayables (...) Aunque es evidente que éstas pueden transformar la agenda política de un país, la experiencia demuestra que el establecimiento de marcos de cooperación en el largo plazo entre los actores públicos y los actores sociales se establece generalmente con el tejido social organizado"*.

Esta definición es acorde con el concepto de sociedad civil avanzado por el **Manual de la CE para la promoción de la Buena Gobernabilidad** (*Handbook on Promoting Good Governance*), que define a las organizaciones de la sociedad civil como **"el conjunto de organizaciones que aglutinan a las principales estructuras de la sociedad, existentes o emergentes, fuera del gobierno y de la administración pública. Son creadas voluntariamente por individuos, para perseguir un objetivo o interés común, ya sea específico o general. La definición no incluye, por tanto al sector privado"**.

**El centro de interés, por lo tanto del estudio, son las múltiples expresiones de la sociedad civil, presentes en la vida pública de Guatemala -desde el nivel local al nivel nacional- que expresan los intereses y valores de sus miembros y/o de otros ciudadanos (cualesquiera que sean estos valores), según consideraciones de diverso talante (social, cultural, político, religioso, corporativo, etc.)<sup>16</sup>.**

<sup>15</sup> "Participación de la sociedad civil y cohesión social". José Moisés Martín Carretero. FIIAPP. Eurosocietal. 2008.

<sup>16</sup> Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de organizaciones: grupos comunitarios, clubs y grupos de jóvenes, grupos de mujeres, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, fundaciones, pandillas, etc. Organizaciones que operan además en una gran diversidad de temas y sectores, **a veces de manera complementaria, o incluso subsidiaria al Estado** (cuando el Estado no está presente para la prestación de muchos servicios de base, en materia de educación, salud, etc), **a veces de maneras dialéctica, incluso en clara oposición al mismo** (cuando las OSC adoptan roles de cabildeo, incidencia y funciones de auditoría social). Una **relación de esta manera dual** que obedece a la **propia naturaleza dual de las organizaciones de la sociedad civil, en su doble rol de actores de gobernabilidad y de actores sociales especializados en la prestación de servicios**. Y una naturaleza doble, además, que como defienden diversos analistas del Tercer Sector como Alan Fowler (en «Civil Society and International Development», en Brian Pratt (2003), es **fuerza de generación de «energía social»**, una energía cuyos resultados dependen en cada caso de las configuraciones específicas de las capacidades, convenciones, normas, divisiones del trabajo y sistemas de adaptación y reproducción institucionalizados, tal como aparece reflejado en el Anexo 3 del presente estudio.

## 2. Breve análisis del contexto histórico y del marco político, social, económico e institucional y sus implicaciones para la sociedad civil

Como evocábamos brevemente en líneas anteriores, el análisis de la sociedad civil y de sus diferentes formas organizacionales requiere una mirada en el pasado, próximo o lejano, que permita aprehender las dinámicas en curso en el momento actual. En efecto, la historia es fundamental para identificar las **claves de comprensión de la actualidad y definir proyecciones estratégicas de futuro.**

De la misma manera, **la sociedad civil no constituye una entidad claramente definida con límites precisos y estructuración clara.** Es un conjunto de dinámicas sociales con formas de organización, estructuración e institucionalización diferentes, de un momento histórico a otro, que varían también en función del territorio. Tampoco la sociedad civil se define por sí misma, de manera auto-contenida, sino que **se define a partir de las relaciones e interrelaciones con las esferas de la Economía y del Estado.** Son precisamente los procesos en curso de estas relaciones los que definen la pertinencia de los actores de la sociedad civil y esta, como institución en su conjunto<sup>17</sup>.

El presente capítulo aborda brevemente **los factores y acontecimientos relevantes en la historia del país,** para adentrarse después en el análisis de las **tensiones y oposiciones que han caracterizado la historia de Guatemala hasta configurar el sistema actual** y finalizar con una perspectiva histórica de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil<sup>18</sup>.

### 2.1. Factores y acontecimientos históricos relevantes

Estos factores, en el caso de Guatemala, han sido:

- (i) **La conquista por los españoles** de la actual América central en el siglo XVI (1523) basada en alianzas con pueblos indígenas, en conflictos con otros pueblos. Este proceso dejó marcas históricas de oposiciones y luchas entre los distintos pueblos constituyendo la civilización Maya, lo que ha significado una debilidad histórica que ha impedido el establecimiento y mantenimiento de alianzas indígenas consolidadas.
- (ii) **La independencia** de Guatemala (1821) dentro del marco de las Provincias Unidas de América Central definió un espacio que no se circunscribe en los límites actuales del Estado guatemalteco, determinando las raíces de las colaboraciones permanentes entre pueblos de otros países de la región, particularmente con México y El Salvador.
- (iii) **La primera guerra civil** (1838 - 1840) que marcó el inicio de un ciclo de **dictaduras militares** reales o disfrazadas a lo largo de los siglos XIX y XX con dos momentos relevantes que fueron:
  - en primer lugar la **revolución liberal de 1871** que abrió el camino al dominio de la Boston Fruit Cy (más tarde llamada United Fruit Cy) que compró literalmente el país y sus accesos (caminos, vías férreas, puertos, etc.)

<sup>17</sup> Con frecuencia la pertinencia es sólo reconocida a posteriori, cuando los eventos demuestran el papel fundamental de la sociedad civil frente a la ausencia (ausencia formal o de posicionamiento) de uno de los dos otros componentes: el mercado y/o la Economía.

<sup>18</sup> El Anexo 5 ofrece una relectura de los principales acontecimientos históricos relevantes para comprender la sociedad civil guatemalteca actual, **en clave gráfica de líneas de tiempo.** Es importante puntualizar que el ejercicio constituye un esbozo que podría ser complementado, pero que ya en su estado actual permite algunas reflexiones.



- en segundo lugar los diez años de **"primavera" democrática** entre 1944 y 1954, que permitieron algunas reformas en la educación y un esbozo de reforma agraria, finalmente impedida por la **intervención de los EEUU** (Operación PBSUCCESS), cuyo Presidente (Dwight Eisenhower) era el mayor accionista de United Fruit Cy.
- (iv) La **guerra civil** iniciada por sectores nacionalistas progresistas del ejército en 1960, que se extendió hasta 1996. Estos núcleos de guerrilla iniciados por militares consiguieron agrupar en 1982 a las diferentes fracciones de la lucha armada<sup>19</sup> en la Unión Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG). La guerra civil dejó más de 200.000 muertos, la mayor parte civiles indígenas, víctimas de políticas sistemáticas de exterminación por parte de los gobiernos militares.
- (v) Los **Acuerdos de Paz** firmados en 1996 después de varios años de negociaciones y acuerdos parciales<sup>20</sup>, y que crearon un conjunto de instancias y comisiones<sup>21</sup> para poner en marcha lo negociado y reconstruir la institucionalidad del país.

A la fecha de su firma, Los Acuerdos de paz **significaron una gran esperanza para la mayoría de la población de Guatemala**, principalmente la población más pobre, la población indígena, sobre todo porque los elementos contenidos en los acuerdos tocaron puntos fundamentales de las reivindicaciones del pueblo guatemalteco, como son los Derechos Humanos, el fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, diversos aspectos socio-económicos y la situación agraria.

En efecto los Acuerdos precisaron elementos tan fundamentales como : el Fortalecimiento de las instancias para la protección de los Derechos Humanos, el compromiso en contra de la impunidad, el compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, la regulación de la tenencia de armas, las garantías para las libertades de asociación y de movimiento, la conspiración militar, las garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los Derechos Humanos, el resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

Actualmente, trece años después de su firma, es posible afirmar que **la decepción o desilusión en relación a los Acuerdos de Paz está a la altura de las expectativas generadas por su firma.**

De igual manera, la consecuencia concreta que supuso la firma de los Acuerdos al poner fin a los enfrentamientos militares y las matanzas de civiles, lo que permitió la reiniciación de una vida normal para muchos ciudadanos, **no es real hoy en día en el país, habida cuenta de la situación que atraviesa Guatemala de violencia sistemática.** En la actualidad, Guatemala figura como número dos, tras Irak, en la lista de países más violentos del mundo<sup>22</sup>.

## **2.2. Los sistemas de tensiones y oposiciones que han caracterizado la historia de Guatemala**

De este sobrevuelo rápido de algunas de las líneas de la historia de Guatemala, es posible identificar una serie de elementos, que **todavía hoy en día son claves en la dinámica de evolución de la sociedad en Guatemala.** Estos elementos, representados como **tensiones-oposiciones en cada una de las tres esferas -esto es, política/Estado, cultura/territorio (que tiene que ver con la representación ideológica de las formas de relación con el mundo) y Economía - son los siguientes:**

<sup>19</sup> EGP : Ejército Guerrillero de los Pobres; ORPA: Organización Revolucionaria del Pueblo Armado; FAR: Fuerzas Armadas Rebeldes; PGT: Partido Guatemalteco del Trabajo

<sup>20</sup> 1987, Acuerdo de Esquipulas II; 1989, Acuerdo de Oslo ; 1991, Acuerdo de México

<sup>21</sup> El Anexo 4 contiene una breve descripción de las instancias creadas con los Acuerdos de Paz

<sup>22</sup> El capítulo 7.1., dedicado a elaborar un mapeo sectorial del sector justicia y seguridad, ofrece un análisis más detallado del contexto actual, en materia de violencia e impunidad.

### 2.2.1. Oposiciones - contradicciones en la esfera política del Estado

#### *La relación Estado / No Estado*

Esta relación se ha dado históricamente por la **incapacidad del Estado guatemalteco a lo largo de la historia de incorporar las formas de gobierno local indígena en un esquema original respetuoso de las diversidades de organización y de gestión de sus espacios por las poblaciones**. Esta relación podría ser calificada de relación entre una forma **“moderna” de Estado**, como se conoce desde la Revolución francesa, con representación parlamentaria y gobierno nacional dentro de un espacio geográfico delimitado y respetado por los países vecinos y una forma **“tradicional” de manejo de los espacios geográficos definidos por las comunidades** y que no toma en consideración los límites de un Estado nacional.

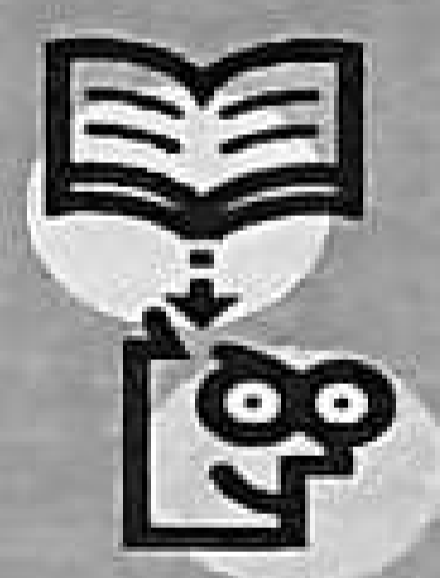
La impermeabilidad de las comunidades indígenas en relación a las formas modernas de gobierno se debe probablemente al uso extremadamente violento y dominador de los aparatos represivos del Estado por parte de los grupos dominantes en los sucesivos gobiernos de Guatemala. El recurso a políticas de exterminación o de sobre explotación de las comunidades indígenas ha reforzado las formas tradicionales indígenas de organización para sobrevivir.

#### *La relación democracia / dictadura*

A excepción del periodo de la primavera democrática entre 1944 y 1954, **Guatemala no tiene experiencia democrática**. Por ello, **no se han construido formas de participación democrática, ni sistemas de partidos políticos fuertes**. Históricamente, los grupos políticos se apoyan en formas violentas del ejercicio del poder. El período que sucede a los Acuerdos de Paz no se desmarca de esta tendencia histórica, y el aumento de la violencia de manera permanente llega a **cuestionar la capacidad del Estado y del gobierno a asumir su papel de detentor único de la violencia (legal y legítima) a través de los cuerpos policiales y del ejército**.

Esta tendencia significa un **proceso de cierta deslegitimización de la democracia**, marcado por un Estado débil confrontado a poderosos grupos de interés, que controlan sectores importantes de la economía del país, así como a diversos grupos organizados que lideran los distintos flujos de tráfico ilegal. Esta tendencia histórica que atraviesa Guatemala **pone en dificultad los esfuerzos de consolidación de un Estado democrático**.

#### Sobre la gobernabilidad en Guatemala<sup>23</sup>



Los **problemas de gobernabilidad** en Guatemala reflejan tanto las preocupaciones actuales o coyunturales como las deficiencias estructurales en el funcionamiento del Estado y del sistema político a diferentes niveles. Existen por lo menos cuatro principales problemas de gobernabilidad, que se condicionan mutuamente:

- (i) La falta de legitimidad y credibilidad del Estado y los partidos políticos.
- (ii) La alta centralización y concentración del Estado.
- (iii) Las insuficiencias de la administración pública.
- (iv) La multiplicación de las tensiones sociales y conflictos políticos coyunturales, así como la baja capacidad, en el Estado y la sociedad, de mecanismos de diálogo y consenso para la resolución de conflictos.

<sup>23</sup> Casos: Gobernabilidad en Guatemala. Los retos de la agenda de la paz, la democracia y el desarrollo. Edgar Gutierrez. Secretario de análisis estratégico. Presidencia de la República de Guatemala. Lima, Perú 30 de octubre de 2002. Ponencia preparada para el II Foro temático regional: Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres. The World Bank Group

Estos problemas nos evidencian la **existencia de serias deficiencias en la construcción de la democracia y el Estado de Derecho**; en las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; en el funcionamiento del sistema político; en la construcción de una administración pública moderna, y en la creación de condiciones de vida equitativas y sin exclusión social.

A la pregunta **¿hay condiciones para la ingobernabilidad en Guatemala?** La respuesta es sí, porque el sistema político está agotado. El sistema institucional del Estado es débil, insuficiente y está atacado por la corrupción. La sociedad está atomizada, carece de visión estratégica y acusa prácticas corruptoras. Pero lo más relevante, la democracia no está resolviendo los problemas de la gente (desempleo, costo de vida, seguridad). Los presidentes son cada vez más fungibles.

No obstante, los desórdenes macroeconómicos han sido parcialmente revertidos. Se ha evitado la profundización de los desequilibrios, aunque no se ha logrado la reactivación económica. Los temas sociales estructurales, como la pobreza y la exclusión no han mejorado, pero tampoco se han deteriorado notoriamente, a pesar de las caídas de las exportaciones tradicionales y los efectos perniciosos de privatizaciones sin marcos de regulación estatales.

Lo que ocurre en Guatemala es **resultado de la maduración de un proceso de deslegitimación de la democracia**. El complejo reto de este y los próximos gobiernos es asumir que no pueden sobrevivir sin preservar y renovar la actual democracia, a pesar de que los vacíos democráticos son la causa principal de una potencial desestabilización.

**Vivimos el producto de dos décadas de mal funcionamiento de la democracia**. Nos ha correspondido, por un proceso de acumulación histórica de necesidades, la tarea de modernizar una democracia justamente cuando se encuentra debilitada en la percepción de la sociedad. La democracia está debilitada no porque haya tendencias autoritarias en el Gobierno ni porque exista un renacimiento autoritario en el Ejército, sino porque no pasa el examen de la eficiencia y la transparencia que todo sistema democrático debe de aprobar en los ojos de la sociedad.

**La pobreza de los partidos de oposición** impide que el malestar adquiera una forma institucionalizada, por eso los grupos de presión utilizan a los medios como canales de su descontento. Ello desplaza el escenario de eventuales negociaciones, pues la interlocución no es con instituciones políticas representativas.

Estamos, pues, ante escenarios múltiples, diferenciados y confusos para la negociación. Esos escenarios de desestabilización se podrían generar por cualquier hecho: una recesión económica, corrupción generalizada, derrumbe del sistema bancario, aumento de la tarifa de transporte, catástrofes naturales como terremotos o huracanes, o bien por errores de conducción política que abruptamente deslegitiman a los gobernantes.

**Nuestro problema en Guatemala es cómo vincular adecuadamente los objetivos de corto y largo plazo a través de acciones, a fin de que la estabilidad sea premisa del cambio.**

### *La relación violencia / no violencia*

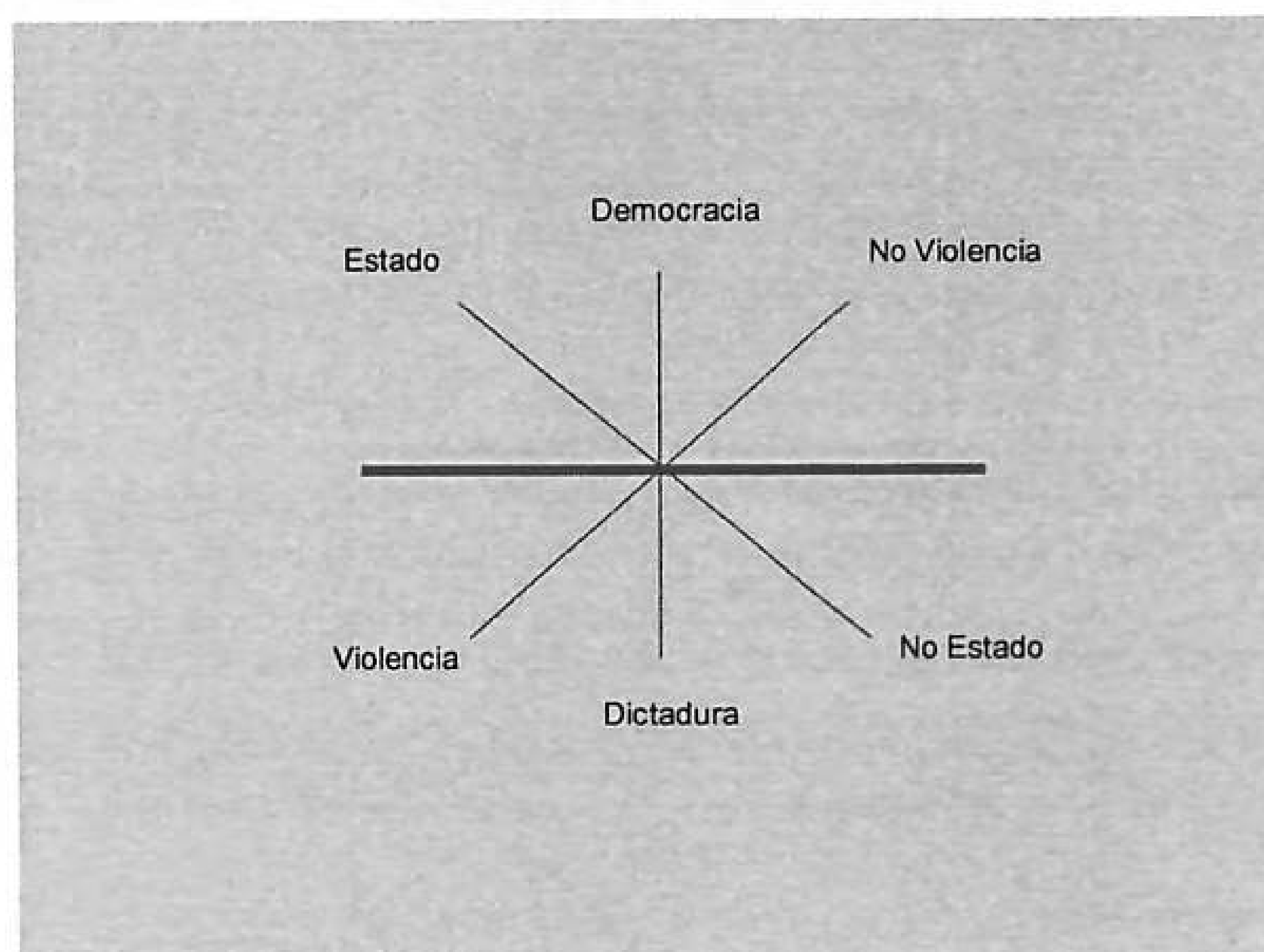
Guatemala ha vivido bajo la violencia, y ésta ha sido la forma de expresión de los gobiernos históricos, aliados a grupos de intereses económicos que mantenían su poder con la dominación violenta sobre la mayoría de la población, más particularmente los pueblos indígenas. Las formas de violencia han tenido en Guatemala expresiones salvajes que no se conocen en otros países, y el ejército guatemalteco, particularmente durante el periodo de la contra insurrección, fue el autor de masacres de poblaciones enteras con formas de crueldad ominosas.

Hoy en día, como analiza el informe de Calvaruso et al (2007): *“El Estado contrainsurgente se ha desmantelado, pero lo que lo ha sustituido muestra claras debilidades; el miedo a la violencia política y a la represión se ha transformado en el miedo a la violencia imprevisible e irracional que deviene de la delincuencia común y el crimen organizado; las balas perdidas ya no las disparan guerrilleros y militares enfrentados, sino bandas rivales de narcotraficantes.*

El Estado contrainsurgente parece entonces haberse transformado en un Estado segmentado, infiltrado por fuerzas criminales o, en el mejor de los casos, incapaz de hacer frente a diversos “poderes ocultos”. Y se produce además, como analizan los autores, un fenómeno paradójico: **al Estado “democrático” se le cobran las facturas del Estado contrainsurgente.** *“Estado y gobierno enfrentan una grave crisis de gobernabilidad, caracterizada por la pérdida rápida de legitimidad y credibilidad de las instituciones estatales frente a la sociedad civil. El Estado no es capaz de impartir justicia para todos, de combatir la impunidad, ni de asegurar un mínimo de seguridad a la persona y a la propiedad privada, de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de educación y de salud, de sacar a una porción cada vez mayor de la población de la pobreza, de proporcionar la infraestructura material e institucional mínima que requiere una economía abierta a la competencia internacional, de contener el crecimiento urbano desenfrenado y anárquico, de mantener la moral pública, de evitar su propia bancarrota financiera y la de los sistemas de seguridad y previsión social”.*

La figura siguiente refleja gráficamente las tres oposiciones analizadas:

**Figura 3: Oposiciones / Contradicciones - Estado**



### 2.2.2. Oposiciones – contradicciones en la esfera cultural y del territorio

#### *La relación pueblos indígenas entre ellos y pueblos indígenas / ladinos*

Las divisiones entre los pueblos indígenas mayas (en Guatemala existen 23 pueblos distintos) predominaban antes de la llegada de los españoles, que supieron utilizarlas para la conquista sin mayor número de hombres ni pérdidas humanas. Con el mestizaje y el crecimiento económico de la economía exportadora controlada por los españoles, **el grupo ladino se fortaleció, llegando a dominar el conjunto de los sectores de la vida en Guatemala.**

Esta situación es todavía más grave en el caso de las mujeres indígenas. Como refleja el informe de evaluación final del programa “Lucha contra las exclusiones”<sup>24</sup> Guatemala es el país centroamericano que cuenta con el más bajo porcentaje de mujeres electas a nivel local, además estas mujeres enfrentan actos de acoso y violencia política, particularmente cuando se oponen a convertirse en cómplices de actos de corrupción, desvío de fondos, tráfico de influencias, favoritismo partidario<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Misión de evaluación final del programa “lucha contra las exclusiones en Guatemala”. Primer borrador. Referencia EC: ALA/2004/016-846. Preparado por: Patricia Reynoso y Anders Rudqvist (jefe de equipo). 25 de marzo de 2009.

<sup>25</sup> Primer Encuentro Interdepartamental de Mujeres en los Gobiernos Municipales y Comisiones de la Mujer. Panajachel, Sololá. 2008. Apoyado por UN-INSTRAW-AECID en el marco del Proyecto Regional de Fortalecimiento de la Gobernabilidad, Género y Participación Política en el ámbito local.

### *La relación interés nacional / dominación internacional*

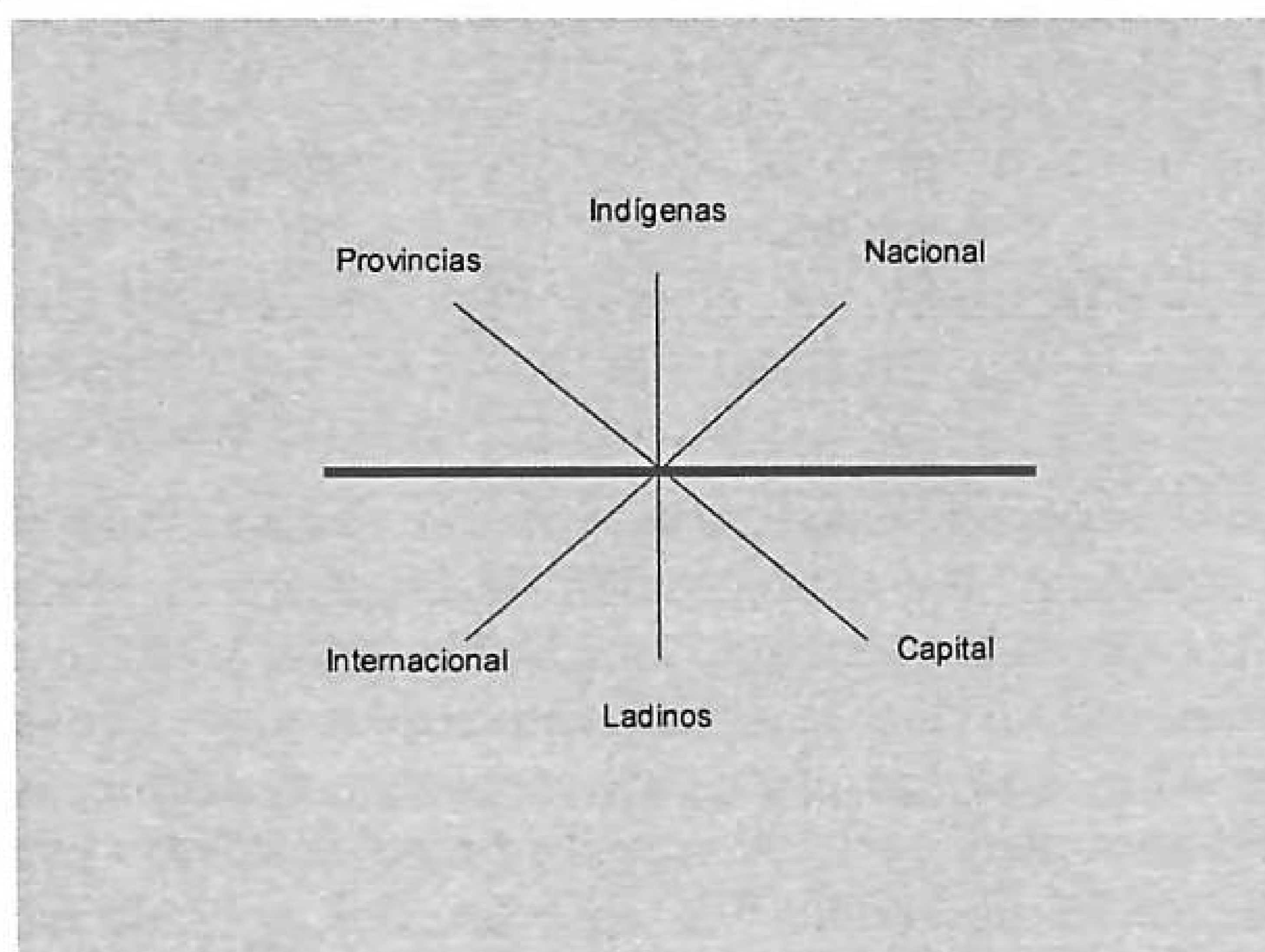
La dominación de la economía guatemalteca por las oligarquías exportadoras y las empresas Estadounidenses, particularmente la United Fruit Cy, **dejó un espacio reducido para la expresión de la creatividad empresarial nacional, lo que sigue afectando el desarrollo económico del país.** La intervención de EEUU en 1954 en contra de una dinámica democrática también ha afectado de manera duradera la relación entre el pueblo de Guatemala y EEUU, aun cuando esta situación va cambiando por la corriente migratoria importante de Guatemaltecos a EEUU, **cuyas entradas financieras representaban en 2008 el equivalente del presupuesto nacional de Guatemala.**

### *La relación provincias / capital*

Esta relación tiene su importancia en la medida que **la capital guatemalteca concentra la mayor parte de la actividad económica del país, es la sede de la actividad política y se declina también en la división ladinos / indígenas.** A pesar de los esfuerzos de descentralización, esta relación sigue con fuerte presencia.

La figura siguiente refleja gráficamente las tres oposiciones analizadas:

**Figura 4: Oposiciones / Contradicciones – Cultura - territorio**



### 2.2.3. Oposiciones – contradicciones en la esfera económica

#### *La relación economía formal / economía informal*

Guatemala se **caracteriza por una muy pequeña recolección de los impuestos como expresión del volumen de las actividades económicas y de los intercambios formales** (producción y comercio – impuestos directos – impuestos indirectos). La recolección del impuesto representa únicamente **el 11,3 % del PIB en el 2008**, según datos del Ministerio de Finanzas.

Frente a la economía formal, se encuentra la **economía informal**, caracterizada por no estar registrada, aun siendo legal o tolerada. Se trata principalmente de las actividades artesanales a nivel familiar o de las actividades de los vendedores ambulantes. Según el Instituto Nacional de Estadística el mercado laboral en Guatemala tiene una población económicamente activa que asciende a 4,990 millones de personas. De estas sólo un millón cuenta con un empleo formal, **lo que significa que el 75% de los trabajadores se encuentran en la informalidad, representando el 35% del total de la producción del país y absorbiendo el 30% del Producto Interno Bruto.** Esta proporción además va en aumento teniendo en cuenta la crisis económica actual.

Además, las políticas neoliberales de estas últimas décadas han profundizado las desigualdades. La propiedad de la tierra es casi una caricatura feudal: mientras el sector primario emplea todavía el 50 % de la población económicamente activa, **4 % de los productores poseen 80 % de las superficies agrícolas.**

#### *La relación economía ladina / economía indígena*

Las comunidades mayas de Guatemala han estado vinculadas a la economía nacional a través de la producción de bienes de consumo e intercambio. Además la población maya ha sido la principal fuente de mano de obra agrícola. Contratados por las empresas agro-exportadoras de café o banana, su producción agrícola propia ha servido básicamente para el autoconsumo, de manera a garantizar la supervivencia de la familia en condiciones generalmente muy difíciles. La economía formal productiva ladina se reparte entre **las oligarquías agro exportadoras y modernas, concentradas en las manos de unas 22 familias y un grupo reducido de clase media formada, que no consigue sobrevivir con los empleos ofrecidos por la economía formal y que tiene, en muchos casos, que completar su trabajo con uno o dos más, principalmente en la economía informal.**

#### *La relación economía vuelta hacia mercado externo / economía vuelta hacia mercado externo*

La economía guatemalteca del siglo XX se dedicó principalmente a la exportación de productos agrícolas, banana y café. Esta economía benefició a las multinacionales, principalmente la United Fruit Cy y a las oligarquías del país; esto es, las 22 familias históricas de Guatemala. Esta relación se suaviza con la globalización económica y los diferentes Acuerdos de Libre Comercio firmados en el marco de la apertura de los mercados de las Américas.

En este **sentido las negociaciones para la firma del Acuerdo Económico con la Unión Europea** pueden significar una readecuación de los sectores productivos en función de las oportunidades de los mercados, tomando en consideración la coyuntura económica mundial de crisis. El sector de la producción de agro-combustibles podría constituir un fuerte potencial para los próximos años, con sus probables repercusiones en los sistemas productivos y el precio de los alimentos a nivel nacional, si no hay modificaciones substantivas en el sistema de propiedad de la tierra. El desarrollo y la apertura del mercado de América Central pueden también constituir una oportunidad de crecimiento de los intercambios y de la producción.

#### *La relación acumulación interna / producto de las remesas*

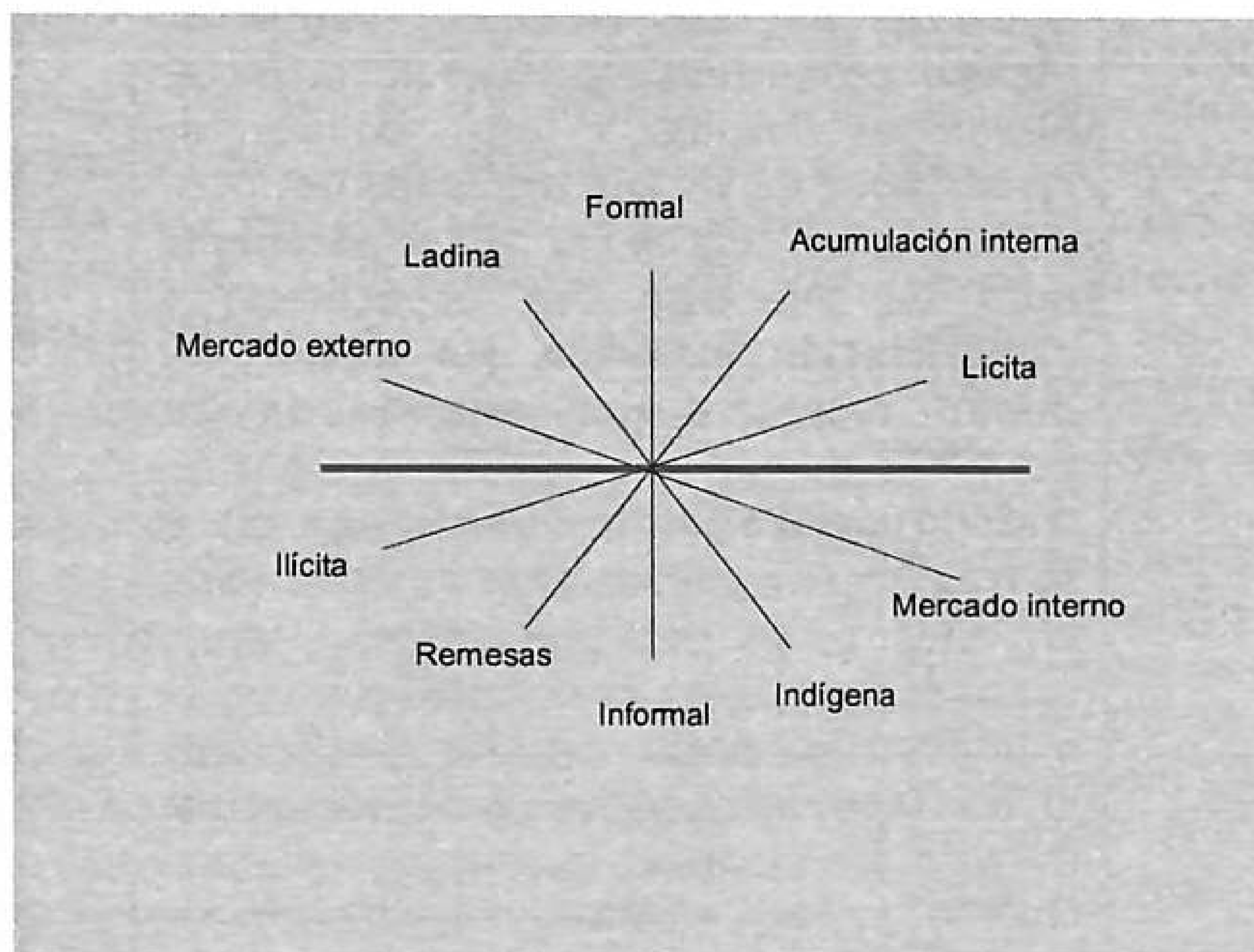
El desarrollo económico de Guatemala ha conocido un periodo de acumulación a partir, por una parte, de la oligarquía que invertía sus ganancias en la producción y la economía nacional y, por otra parte, de las inversiones de las multinacionales. Esta acumulación fue relativa en la medida en que las ganancias regresaban a EEUU. Cuando el café dejó de ser un negocio rentable y también a partir de la evolución de los mercados financieros, **bastante capital productivo de Guatemala se convirtió en capital financiero, colocado en las plazas financieras conocidas como paraísos fiscales.** Los impuestos apenas representan el 11,3 % del PIB, mientras que las remesas de los trabajadores migrantes de EEUU y de Europa equivalen al valor del presupuesto nacional. Si bien **las remesas son fundamentales a corto plazo para el país, no significan una inversión duradera,** tanto en mano de obra como en inversión, teniendo en cuenta que la mayor parte de estos flujos financieros se dedican al consumo, agravándose con la crisis económica, que supone además una disminución fuerte de estas remesas.

### La relación economía lícita / economía ilícita

No se conoce con precisión el volumen de los flujos financieros manipulados por la economía del narcotráfico, pero **se estima ser un porcentaje importante de los movimientos financieros de la economía de Guatemala**. Se trata principalmente de la transformación y comercialización de la cocaína, así como su traslado a EEUU en proveniencia de Colombia. Otros tráficos ilícitos también generan volúmenes financieros nada despreciables como son las adopciones, el tráfico de niños o el mercado de armas; este último, parcialmente legal y controlado, a pesar de la votación de una ley más rígida de control de la circulación de las armas y municiones.

La figura siguiente refleja gráficamente las cinco tensiones analizadas:

**Figura 5: Oposiciones / Contradicciones - economía**



### 2.3. Relación Estado-Sociedad Civil: una perspectiva histórica

La **visión de la sociedad civil que ha tenido el Gobierno de Guatemala** ha evolucionado en función de los contextos históricos, cuyas grandes fases, en línea con lo avanzado en párrafos anteriores, han sido:

Fase	Características	Visión sobre la sociedad civil
<i>La fase "primavera democrática" entre 1944 y 1954 - la sociedad civil como contraparte</i>	Esta fase significó en la historia de Guatemala el único momento en el que <b>la sociedad civil pudo organizarse de manera libre y participar de la dinámica de desarrollo del país a todos los niveles</b> . Fue en esta época que las expresiones más clásicas de las organizaciones de la sociedad civil se estructuraron, <b>principalmente los sindicatos, tanto del sector público como del sector privado</b> . Por otra parte, el gobierno atendía a las preocupaciones de la mayoría de la población e inició una reforma agraria. Sin embargo, la "primavera democrática" fue interrumpida, como se ha analizado anteriormente, por la intervención de los EEUU.	Se consideró a la <b>sociedad civil como una contraparte en la construcción de una sociedad más justa</b> , basada en el desarrollo económico, y donde los trabajadores debían aportar su contribución y tenían derecho a disfrutar de los ingresos nacionales mejor distribuidos.  La concepción y visión de la sociedad civil fue <b>la de un actor reconocido con derechos y como la forma de expresión de los trabajadores</b> , al lado de un sector empresarial dinámico e innovador y todo ello amparado por un Estado regulador, en pro del bien común.

<p><b>La fase de 1954 hasta la firma de los acuerdos de paz (1954 - 1996) -a sociedad civil eliminada</b></p>	<p><b>Esta fase significó el poder de regímenes militares, más o menos explícitos.</b> Las formas de expresión de la sociedad civil fueron <b>principalmente las organizaciones partidarias clandestinas, con sus brazos militares de la guerrilla.</b> También los sindicatos campesinos representaron una fuerza importante como expresión de defensa de las poblaciones indígenas masacradas por el ejército.</p> <p>La época más fuerte de la represión fue la década de los 70, que tuvo precisamente por objetivo la <b>eliminación de cualquier liderazgo popular, sindical, estudiantil, obrero, campesina, etc.</b> Miles de dirigentes fueron asesinados, y esta política de erradicación de los liderazgos todavía tiene consecuencias hoy en día, <b>al ser patente la falta de liderazgo con experiencia y capitalización histórica, sin hablar del miedo resentido por muchas de las personas que desean movilizarse por un trabajo social o político.</b> De alguna manera, se trata de una política en la que el terror y el miedo han estado presentes como estrategia, y que no ha tenido fin, como se manifiesta a partir de los índices de violencia en el país, más elevados si cabe que durante la época de la guerra civil (aun cuando ya no se trata de violencia de Estado).</p>	<p><b>Los gobiernos militares no reconocieron la libre asociación ni el derecho de defender y reivindicar.</b> En consecuencia, los sectores sociales no tuvieron otra alternativa que obrar en la clandestinidad, con brazos militares en la guerrilla.</p> <p>Las formas "consentidas" de expresión de la sociedad civil fueron <b>reducidas prácticamente a la Iglesia católica,</b> hacia la que diversas formas de organización popular convergieron.</p> <p>En 1985, con la nueva constitución, <b>algunos sindicatos retomaron sus actividades,</b> particularmente en el sector público.</p>
<p><b>La fase de negociación y firma de los acuerdos de paz (1993 - 1996) - la sociedad civil como interlocutor privilegiado</b></p>	<p>Fue la comunidad internacional, bajo la presión de sus propias sociedades civiles en Europa, que incitó al <b>gobierno de Guatemala a entrar en una fase de negociación con la guerrilla.</b> Esta dinámica fue facilitada por las evoluciones en el mundo de la antigua Unión soviética y lo que significó en relación a las guerrillas de América latina.</p> <p>Esta fase de negociación marcó un período único, en el que la <b>sociedad civil tuvo una dinámica participativa con el conjunto de sus representantes,</b> a partir de la <b>Asamblea de la Sociedad Civil (ASC).</b></p> <p>Esta institución agrupaba a la práctica totalidad de los sectores sociales: partidos políticos, grupos religiosos, sindicatos y organizaciones populares, sectores académicos, clase media, organizaciones mayas, organizaciones de mujeres, ONG de desarrollo, centros de investigación, grupos de derechos humanos y medios de comunicación. El único grupo que se retiró del proceso fue la CACIF, que representa a las grandes empresas.</p>	<p><b>La sociedad civil, organizada en la ASC se impuso como interlocutor frente al gobierno,</b> con el apoyo de los gobiernos europeos.</p>



	<p>Los delegados de cada grupo discutían de propuestas en diferentes comisiones: papel de la sociedad civil y del ejército en una sociedad democrática, Identidad y derechos de los indígenas, reforma electoral y sistema electoral, reasentamiento de los refugiados y de los desplazados, reformas socioeconómica y agraria.</p>	
<p><b><i>La fase que sigue inmediatamente los acuerdos de paz (1996 - 2003) - la sociedad civil dinámica, como implementadora de los Acuerdos de Paz</i></b></p>	<p>Entre la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y el rechazo en 1999 de la nueva constitución se vivió un momento de expresión dinámica de muchas formas de organización de la sociedad civil. Fue un momento en el que la sociedad civil intentó reconstruirse buscando nuevos liderazgos, y estructurando poco a poco los espacios conquistados con las negociaciones.</p> <p>Cabe destacar que la fase que siguió inmediatamente a los Acuerdos de Paz se caracterizó particularmente por una transformación de las organizaciones de la guerrilla en partidos políticos en el marco de su participación en la dinámica política formal. En las primeras elecciones los cuatro componentes de la guerrilla se presentaron unidos y consiguieron cerca del 20 % de los votos, lo que no dejó de ser un fracaso, sin embargo. En las elecciones siguientes, cada grupo fue por separado al proceso electoral y hoy día representan unos pocos diputados sobre un congreso de 154 diputados.</p> <p>Las expresiones de las expectativas de la sociedad guatemalteca se orientaron hacia las ONG internacionales y una nueva clase de ONG nacionales, que se estructuraron y multiplicaron para beneficiarse de la financiación proveniente de la cooperación internacional, muy activa en el país conforme a su compromiso de "apadrinamiento" de los Acuerdos de Paz.</p> <p>En el año 2004, con la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos (CAFTA), se produjo una profunda modificación de la agenda política del gobierno; un nuevo gobierno bajo el mandato de Oscar Berger, vencedor sobre Ríos Montt en el segundo turno de una elección marcada por graves tensiones políticas, al borde de una nueva guerra civil. Son diversos los analistas<sup>26</sup> que señalan este</p>	<p><b>Los Acuerdos de Paz, y sus diferentes ejes discutidos en las comisiones de la ASC, constituyeron el marco que orientó el conjunto de acciones de todos los niveles de la sociedad guatemalteca.</b> De alguna manera, como defienden algunos observadores, es precisamente esta agenda, marcada por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo que acaba por hacer desaparecer a esta organización federadora de la sociedad civil. El 16 de mayo de 1999, un referéndum popular rechazó la propuesta de una nueva Constitución. Tal reforma hubiera permitido la inserción de los contenidos de los Acuerdos de Paz en la carta magna de Guatemala, así como la institucionalización de la sociedad civil en tanto que actor reconocido formalmente.</p>

<sup>26</sup> Destaca, por ejemplo, el análisis de Henry Morales, (2007) ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala. Movimiento para el Desarrollo regional, humano y Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano occidental en Guatemala Tzuk Kim-Pop, así como en análisis

	<p>año como la fecha clave en la que la Agenda de la paz empieza a perder peso político, dejando de ser la guía para orientar la evolución política del país.</p>	
<p><b>La fase de debilitación acentuada de las formas de expresión de la sociedad civil (2004 - 2009)</b></p>	<p>Desde el año 2004 hasta la actualidad se produce un debilitamiento de las distintas formas de expresión de la sociedad civil guatemalteca; un debilitamiento que obedece a diversas razones y fenómenos, entre los que destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La <b>ONGización de los movimientos populares</b>, que se estructuran en función de las condiciones impuestas por la cooperación internacional para ser receptores de financiaciones externas. Esta dinámica se da tanto a nivel de los movimientos indígenas rurales como a nivel de los movimientos urbanos.</li> <li>▪ La <b>migración de los pocos cuadros formados y con experiencia de las organizaciones de la sociedad civil hacia las estructuras de gobierno o del Estado</b>, y la permanencia en las organizaciones de la sociedad civil de algunos cuadros, con interés básicamente financiero o de poder.</li> <li>▪ El <b>repliegue por miedo frente a las provocaciones, amenazas y asesinatos</b> por parte de grupos paramilitares no controlados. Esta dinámica se identifica más en las áreas de derechos humanos y de cabildeo e incidencia política, así como en los medios de comunicación.</li> <li>▪ La <b>retirada de las ONG internacionales de desarrollo en relación a sus expresiones de</b></li> </ul>	<p>Los <b>espacios de diálogo y negociación no solamente continuaron en los gobiernos posteriores a la firma de la paz, sino que se volvieron el mecanismo institucionalizado para el tratamiento de los temas estructurales y coyunturales del país.</b> Como analizan Calvaruso et al (2007)<sup>27</sup>, la multiplicación de estos espacios ha sido exponencial. Se considera que en el transcurso de los últimos diez años se han generado por lo menos 40 de estos espacios entre gobierno y diversos grupos de interés de la sociedad civil, incluyendo aquellos tradicionalmente excluidos y marginados. Junto con su crecimiento, ha habido una diversificación de las instancias gubernamentales involucradas en su desarrollo, pasando de una concentración casi exclusiva en la SEPAZ a una participación de los diversos ministerios de línea y secretarías de Estado. En algunas ocasiones, también se han involucrado instancias locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.</p> <p>Esta <b>multiplicación</b> (a veces incluso de manera descoordinada) de espacios ha supuesto, sin embargo, un cierto desgaste,</p>

ofrecido por Ana Vassallo y Tialda Veldman en *Ayuda de la Comunidad Europea a Guatemala ; Documento de Estudio de Terreno, diciembre 2006 ; agosto 2006.*

Como analiza Henry Morales: *"En el 2003 la Comunidad Internacional y particularmente la Unión Europea se pronuncian para detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Gobierno en su implementación. Esta demanda iba dirigida por el incumplimiento de las políticas de condicionalidad que existen para hacer efectiva la cooperación al desarrollo, como lo es: la poca transparencia en el manejo de los fondos; limitada voluntad política; la ingobernabilidad existente; el frágil Estado de Derecho que se vivía en este período; y una limitada visión de país con relación al desarrollo. Lo anterior generó incertidumbre y una pérdida de perspectiva sobre la temática de la paz. Con el cambio de gobierno en el 2004, el contexto político, social y económico continuó en la misma lógica del gobierno anterior, con la diferencia de que la Comunidad Internacional dio un voto de confianza al nuevo presidente. En el 2007 la Agenda de la Paz está a la deriva, con un riesgo rotundo de su desaparición y con ello la imposibilidad de transformación, paz y desarrollo, que sólo los Acuerdos posibilitarían".*

27 *Transformaciones en el Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz.* Un ensayo. Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein. Con la colaboración de Violeta Contreras. Informe final de consultoría para el proyecto "Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República". Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Febrero 2007.

	<p><b>solidaridad activa durante la época de la guerra civil.</b> Por una parte, los comités de solidaridad con el pueblo de Guatemala, que representaban una grande fuerza política fuera del país, no se convirtieron en actores de apoyo a los movimientos después de los Acuerdos de Paz. Por otra parte, se produce un proceso creciente de <b>tecnificación</b> de la ayuda y de reorientación a la lucha contra la pobreza y/o la paliación de catástrofes humanitarias; una tendencia que se ve agudizada tras catástrofes naturales como el Huracán Mitch.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La deslocalización de la formas de organización en el campo, la ocupación del poder político institucional a través de los Comités de desarrollo (COMUDE, CODEDE, CONADE) y la fragmentación de las organizaciones en la busca de parcelas de poder.</b></li> <li>• <b>La reducción de la fuerza de los sindicatos campesinos</b> por la política de compra de tierras y de contratación de la mano de obra campesina por parte de las grandes empresas exportadoras.</li> </ul>	<p>particularmente para las OSC, que no disponen además de un foro de encuentro para avanzar una agenda común. Como afirman algunos observadores, son diversos (no todos) los <b>espacios de diálogo que se han visto progresivamente debilitados</b>, ante la falta de resultados concretos, perdiendo de esta manera su carácter estratégico y político en un marco de fortalecimiento de la gobernabilidad, y quedando reducidos a un conjunto de espacios de carácter fundamentalmente táctico.</p>
--	--	---

### 3. El marco jurídico y el entorno institucional actual. Lugar acordado a la sociedad civil en Guatemala en relación a las esferas del Estado y el Mercado

#### 3.1. Un marco jurídico desarrollado y supuestamente progresista

Como analizan diversos observadores de la realidad política guatemalteca -y la misión tuvo la ocasión de corroborar a partir del intercambio con los representantes de la sociedad civil y las personas clave entrevistadas-, el marco jurídico e institucional que regula el ejercicio de las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala y normatiza los espacios de participación ciudadana en la concepción, gestión y seguimiento de las políticas públicas en los distintos niveles, **está bastante desarrollado y puede calificarse, al menos en su dimensión conceptual**, sin entrar en consideraciones sobre su aplicación y respeto efectivo que serán analizadas más adelante en el presente capítulo, **de progresista**.

La Constitución de 1985, vigente desde 1986, reconoce el derecho básico de los ciudadanos a organizarse (artículos 33,34 y 35) y supone, como apuntan algunos analistas, un **quiebre significativo en la tradición de las décadas anteriores**, al expresar la filosofía de vigencia, protección, respeto y promoción de los Derechos Humanos de primera y segunda generación y, con ciertas debilidades, los Derechos Humanos de tercera generación.

#### Algunos elementos de análisis de la Constitución de 1985 de Guatemala<sup>28</sup>



La Constitución vigente desde 1986 es producto del proceso político de transformación del país y, precisamente como acontecerá años más tarde con el proceso de negociación de la paz, su texto final resultó de una relación de estira y afloja entre los partidos políticos, los militares y los empresarios<sup>29</sup>.

La nueva Constitución **representa un quiebre significativo en la tradición de las décadas anteriores**. Expresa la filosofía de vigencia, protección, respeto y promoción de los derechos humanos -civiles y políticos; económicos y sociales; y, con ciertas debilidades, los derechos humanos de tercera generación<sup>30</sup>.

Algunos de los elementos más relevantes son:

<sup>28</sup> Transformaciones en el Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz. Un ensayo. Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein. Con la colaboración de Violeta Contreras. Informe final de consultoría para el proyecto "Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República". Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Febrero 2007.

<sup>29</sup> Uno de los textos que fue más fuertemente discutido y hostigado por el sector privado fue un proyecto del artículo 39 que decía así: *Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona. El Estado garantizará su ejercicio a todos los ciudadanos, emitirá leyes y creará las condiciones que aseguren al propietario se sirva de sus bienes en forma eficiente y útil, de manera que la propiedad privada cumpla una función social*". Este texto fue fuertemente rechazado por representantes del sector tradicionalmente poderoso, que amenazaron con boicotear todo el proceso si el artículo no se hubiera sustituido con otro que quitara toda referencia a la función social de la propiedad privada.

<sup>30</sup> Los Derechos Humanos de tercera generación comprenden el conjunto de derechos denominados de solidaridad y de los pueblos, tales como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho de los pueblos al desarrollo.

- Se robustece la **descentralización del Estado**
- Se crea un **título exclusivo sobre Derechos Humanos** y se otorga rango institucional a los **Convenios en esta materia**<sup>31</sup>
- Se garantiza la **democracia participativa en la participación directa para políticas públicas** en el sistema de Consejos de Desarrollo, la autonomía del municipio y gobiernos locales participativos
- Se **garantiza el pluralismo político y el sistema de partidos políticos**
- Se garantiza **las reformas políticas y sociales, enfatizando y profundizando la supremacía constitucional**, mediante creación de las siguientes instancias: Procurador de derechos Humanos- defensor del Pueblo, Tribunal Supremo Electoral y registro de Ciudadano y Corte de Constitucionalidad para la defensa de la supremacía constitucional.

En definitiva, la Constitución de 1985 **reitera los ideales republicanos y democráticos presentes en el texto de 1945**, mejorándolos a la luz de los progresos que el constitucionalismo había registrado desde entonces. Se **trata de un texto moderno - en algunos aspectos, vanguardista en América Latina** - que, sin embargo, aún presenta limitaciones en afianzar algunos principios republicanos tales como la función social de la propiedad privada

Más allá del texto fundamental constitucional, en materia de acervo legislativo para entender la posición y rol acordado a la sociedad civil desde el Estado guatemalteco, **es posible referirse a seis leyes relevantes en el país:**

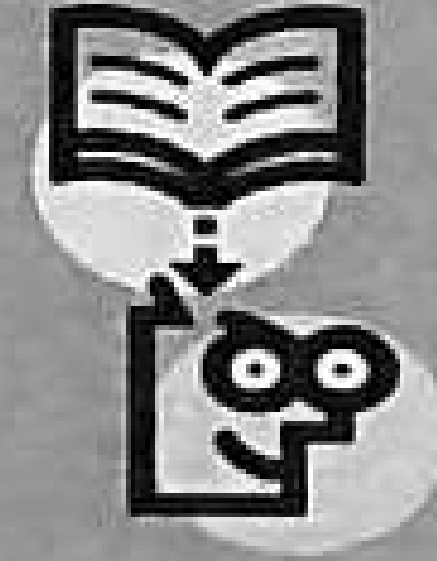
- La **ley de desarrollo social** (decreto número 42-2001)<sup>32</sup>, que surge como una necesidad de establecer una norma jurídica que incluya los temas de salud reproductiva, educación en población, migraciones, riesgo a desastres y comunicación social.
- La **ley de descentralización** del año 2002.
- La **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** (que regula el funcionamiento de los COCODE, COMUDE, CODEDE, COREDE y CONADE) de 2002.
- El **código municipal** (Decreto número 12-2002)

<sup>31</sup> Destaca particularmente el **Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**, un convenio que obliga a los Gobiernos que lo ratifican a respetar los valores tradicionales de los pueblos indígenas y tribales, y a consultar con ellos todas aquellas decisiones que afectan a su desarrollo económico o social. Exige asimismo a los Gobiernos que respeten los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. La ratificación del Convenio constituyó un elemento clave en el proceso de negociación que emprendieron, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, las ocho partes implicadas, que dio como fruto el poner fin a la guerra civil en Guatemala.

<sup>32</sup> Como analiza **UNFPA**, la ley surge a partir de la necesidad sentida por diversas organizaciones de mujeres, que se unieron para promover una consulta popular que involucrara a la mayor parte de organizaciones o instituciones de la sociedad civil para analizar y discutir aspectos relacionados a la salud reproductiva, la formación integral de niños y niñas, adolescentes y jóvenes para que en el futuro pudieran ejercer la paternidad y maternidad responsable, las migraciones internas y externas, los desastres naturales y la comunicación social. Doce instituciones de alta representatividad social, como lo son: Alianza Evangélica de Guatemala, Conferencia Episcopal de Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos, Asamblea Nacional del Magisterio, Convergencia Cívico-Política de Mujeres, Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala, Asociación de Ginecología y Obstetricia, Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Periodistas de Guatemala, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad de San Carlos de Guatemala; analizaron y discutieron durante tres meses el contenido de una propuesta de la Ley de Desarrollo Social para formar un consenso que reflejara los intereses y deseos de la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas. Alcanzar consenso en los temas de salud reproductiva y educación en población fue un proceso complejo pero **las instituciones ahí representadas, motivadas por objetivos claros y concretos como lo es reducir la mortalidad materno infantil, pusieron empeño y su mejor esfuerzo para que los artículos que conforman esta Ley fueran de fácil acceso a la comprensión de la población y que estén orientados al beneficio colectivo.**

Las tres leyes sobre descentralización, consejos de desarrollo y código municipal se inspiran de la noción de democracia participativa avanzada en la Constitución, y afianzan el papel de las ONG (en su rol de consejeras) y, sobre todo, de las Organizaciones Comunitarias y Organizaciones de Base (en tanto que actores clave del diálogo) en la gestión del espacio y del bien público; lo que supone una nueva manera de concebir las políticas públicas, y la gestión del territorio desde las instancias del Estado.

### Sobre los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural<sup>33</sup>



Además de la descentralización de la autonomía municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su sustento constitucional, son las normas legales más desarrolladas y de mayor avance actualmente en descentralización y participación de la sociedad al interior del Estado.

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio de participación de la población en la gestión pública para la planeación democrática del desarrollo, en la unidad nacional y la diversidad cultural. Se integra con los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

La atribución constitucional al Consejo Nacional para organizar y coordinar la administración Pública y formular políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, la ley amplía a todo el Sistema de Consejos en general la formulación de políticas y la coordinación interinstitucional.

La ley integra el Consejo Nacional, consejos regionales y departamentales, por parte de la sociedad civil, con los pueblos originarios indígenas, las cooperativas, empresarios grandes y pequeños, campesinos, trabajadores, ONG, mujeres y universidades.

En el caso de Consejos municipales y comunitarios, con los representantes de los Consejos comunitarios y entidades civiles que se convoquen y, la asamblea de residentes de una comunidad, respectivamente.

Las funciones asignadas al Sistema de Consejos, se orientan a la descentralización y la participación ciudadana activa en el proceso de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

La Constitución integra los Consejos Regionales y municipales con el sector privado. Esto no excluye la sociedad civil, pues no es gubernamental ni sus organizaciones son públicas, sino privadas, lo cual no les significa ser sectores empresariales. La ley así lo desarrolla, al hacer la integración de los diferentes Consejos del sistema.

A estas cuatro legislaciones hay que añadir:

- La ley relativa a las ONG del 2003 (decreto número 2-2003). Cabe destacar que uno de los cambios más importantes introducidos por la nueva legislación se sitúa en el ámbito de los procedimientos de registro de las ONG, que cambia de la instancia de la Gobernación Departamental (Gobierno provincial) al municipio. Este proceso que supone la devolución a las autoridades locales de la competencia en materia de registro de las ONG proporciona mayor libertad para las organizaciones y fomenta la creación de espacios de mayor coordinación entre las ONG y los gobiernos municipales.
- La ley de 2008 que entro en vigor en marzo 2009 sobre el acceso a la información pública.

<sup>33</sup> Proyecto TINAMIT. "Fortalecimiento de la sociedad civil en Guatemala". Servicios de asistencia técnica para formación, capacitación, acompañamiento técnico y jurídico orientados a fortalecer la participación ciudadana en los consejos de desarrollo y otros Espacios de concertación. Marco constitucional y legal de la participación ciudadana en Guatemala. Contrato 109-2006/eg. Gopa-FUNDECE-URL.

El siguiente cuadro sintetiza los sistemas de registro de las OSC acuerdo con las distintas formas jurídicas<sup>34</sup>:

FIGURA JURÍDICA	INSTITUCIÓN RESPONSABLE DEL TRÁMITE
Asociaciones Civiles no lucrativas	Registro Civil Municipal
Fundaciones	Ministerio de Gobernación
ONG	Registro Civil Municipal
Asociaciones campesinas	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
Cooperativas	Instituto Nacional de Cooperativas

Este marco jurídico, elaborado a partir de los principios de la Constitución y esbozado prioritariamente por las leyes arriba enunciadas define las formas y espacios de la participación ciudadana en Guatemala así como el ejercicio y modalidades del poder local:

- Organizando la **descentralización** de Guatemala, un país que se caracteriza por una gran concentración de las actividades de todo tipo en la capital Guatemala City en todos los niveles político, social y económico.
- **Creando los espacios de participación popular** en los distintos niveles de la estructura descentralizada del país.
- **Significando una democratización de las políticas públicas**, al otorgar a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de iniciar procesos de propuestas de leyes y reglamentos.
- **Permitiendo un trabajo constructivo de incidencia política en los diferentes niveles del poder**, que puede expresarse a partir de dinámicas como la auditoría social, expresión de la capacidad reconocida de control del ejercicio del poder por parte de los ciudadanos, individuales o organizados.
- **Organizando el poder político a nivel local** garantizando su autonomía con las instancias del municipio y la participación comunitaria.

Como analiza el informe de Calvaruso et al (2007) dicho marco avala y promueve la puesta en marcha de una serie de procesos políticos y administrativos orientados a la **modernización del sistema político, la creación de espacios de negociación y decisión entre Estado y Sociedad** y el **fortalecimiento del poder local**, que apuntan a la construcción de una democracia participativa y amplia, fundamentada en el concepto de Gobernabilidad Democrática que aumente la capacidad del Estado para responder a las demandas sectoriales y específicas de la población, logrando con ello una mayor legitimidad.

<sup>34</sup> Greemialidad y Legislación de ONG. Roberto Cáceres. CEAT/ASOREMA. III Congreso Nacional de ONG. Abril 2008.

### Ampliación y consolidación de los espacios de participación<sup>35</sup>



A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado ha buscado propiciar espacios de participación para la identificación de necesidades y la formulación de políticas. Uno de estos mecanismos articulaba a diferentes sectores representativos de la población y representantes del Gobierno en la discusión y definición de prioridades para el país, alrededor de varios ejes temáticos estratégicos. Este mecanismo se expresó a través de las **Comisiones de la Paz y su funcionamiento**, así como sus tiempos y resultados, quedaron definidos en el Acuerdo de Cronograma. El accionar de estas comisiones, así como de las coordinadoras multisectoriales que les siguieron, “constituyen una interesante escuela de diálogo y negociación en tiempos de paz”<sup>36</sup>. (Zepeda López *et al.* 2004: 253).

Las **Comisiones representaron el primer espacio** en donde diferentes sectores, hasta el momento enfrentados, se articularon alrededor de una mesa y de una agenda temática definida con el objetivo de generar políticas públicas que fueran asumidas e implementadas por el Estado.

**Esta práctica rompe el paradigma con el cual se trataban algunos temas tabú y es un claro indicador de una forma diferente de enfrentar las problemáticas del país.** Además, estos espacios permitieron y generaron una oportunidad de profundizar otros temas, no considerados en los acuerdos, y de concretar lo que los mismos señalaban de forma general.

Ejemplos emblemáticos de lo anterior son el Pacto Fiscal y la Ley de Registro Catastral, RIC (Decreto Ley 41-2005). Ambos son producto de una negociación entre Gobierno, sectores tradicionales de poder y actores hasta ahora excluidos de toda negociación relacionados con las temáticas fiscal y de tierras. Ambos ejemplos tienen, asimismo, profundas implicaciones para estos dos temas de envergadura estructural.

**Los espacios de diálogo y negociación no solamente continuaron en los gobiernos posteriores a la firma de la paz, sino que se volvieron el mecanismo institucionalizado para el tratamiento de los temas estructurales y coyunturales del país.** La multiplicación de estos espacios ha sido exponencial. Se considera que en el transcurso de los últimos diez años se han generado por lo menos 40 de estos espacios entre gobierno y diversos grupos de interés de la sociedad civil, incluyendo aquellos tradicionalmente excluidos y marginados. Junto con su crecimiento, ha habido una diversificación de las instancias gubernamentales involucradas en su desarrollo, pasando de una concentración casi exclusiva en la Sepaz a una participación de los diversos ministerios de línea y secretarías de Estado. En algunas ocasiones, también se han involucrado instancias locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Se reconoce que estos procesos de diálogo y negociación han tenido consecuencias sociales profundas en los participantes y en los mecanismos de participación. Entre las más importantes se pueden mencionar las siguientes: **el conocimiento recíproco entre actores y con ello la caída de los prejuicios clásicos; la contribución de estos espacios a la construcción de visiones convergentes así como análisis y percepciones similares entre los diversos sectores respecto a los problemas principales del país** (Rajeev Pillay, 2006); **la visibilización de sectores específicos y sus problemáticas** (entre los que destacan mujeres e indígenas); y **la profesionalización de la participación de diversos sectores, aumentando su capacidad de propuesta.** Sin embargo, las visiones difieren en cuanto a las soluciones y las estrategias para solucionarlos.

<sup>35</sup> Transformaciones en el Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz. Un ensayo. Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein. Con la colaboración de Violeta Contreras. Informe final de consultoría para el proyecto “Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República”. Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Febrero 2007.

<sup>36</sup> La diferencia fundamental entre las comisiones de la paz y las coordinadoras multisectoriales es que éstas últimas son espacios de diálogo y grupo de referencia para las comisiones de paz. Las comisiones de paz, por su lado, son espacios de negociación con el Estado.



### **3.2. Limitaciones y deficiencias en la aplicación de los textos reglamentarios que limitan el lugar ocupado por la sociedad civil**

Sin embargo, este marco jurídico que, sin duda, representa avances importantes en la vida política, económica y social de Guatemala **no garantiza la dinámica buscada a través de los textos y se confronta a varios tipos de problemas.** Como analizan Calvaruso et al (2007): *“Si bien se ha avanzado en la construcción de un Estado que es más capaz de escuchar a todos sus ciudadanos, existen fuertes limitantes que reducen la eficacia de los espacios de diálogo y negociación. Estas limitantes se refieren en primera instancia a la incapacidad del Estado de controlar la proliferación de sectores que funcionan al margen de la ley. Asimismo, persisten aún algunos sectores que al no resolver a su favor las negociaciones, utilizan otros medios para lograr sus cometidos<sup>37</sup>. Como se puede ver, ambas situaciones están más relacionadas con el tipo de cultura ciudadana y política que con capacidades del Estado”.* Por otra parte, como continúan los autores: *“El Estado también ha avanzado en su capacidad para responder a las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, la velocidad y las capacidades de la sociedad civil para articular demanda han excedido en mucho la velocidad y las capacidades del Estado para estructurar respuestas”.*

Algunas de las dificultades más relevantes que han podido identificarse, a partir de los análisis existentes y de los intercambios mantenidos en el curso de la misión, son las siguientes:

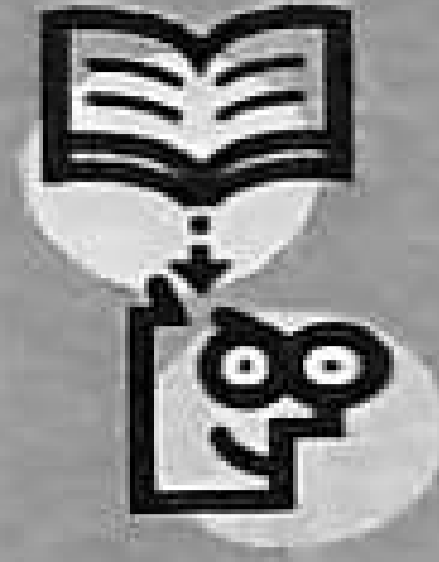
#### ***La imprecisión de los fines de las ONG establecidos el artículo 2 de la Ley sobre ONG y su inadecuación a las nuevas definiciones del Derecho No Lucrativo***

Como observan algunos analistas<sup>38</sup>, la Ley sobre las ONG es, en su definición de ONG, ambigua y sería necesario precisar que se refiere a las asociaciones sin fines de lucro u otros entes no lucrativos privados **(que no formen parte directa del Sector Gobierno, o que no estén intervenidos por dicho Sector o que dependan directamente de él)**, y que tengan por misión principal el beneficio de toda la sociedad o de segmentos de la misma, tales como, entre otras, las organizaciones benéficas, asistenciales, culturales, educacionales, científicas, artísticas, religiosas, deportivas, ambientales y de defensa de los derechos humanos. **No debe incurrirse en el común error de igualar a las asociaciones de beneficio público con las organizaciones de interés público, pues esta última calificación abre las compuertas para toda clase de intervenciones.**

<sup>37</sup> Un ejemplo es el reciente comportamiento del CACIF y la Cámara del Agro en las negociaciones sobre los tribunales agrarios. Al no poder controlar el curso de la discusión y sus posibles resultados, se levantaron de la mesa amenazando con boicotear todo el proceso.

<sup>38</sup> Una interesante y novedosa ley de Centroamérica sobre las ONG. Por los abogados venezolanos Antonio L. Itriago Machado y Miguel Ángel Itriago Machado. Enero 2003.

### Algunas ONG en Guatemala tendrán que rendir cuentas...<sup>39</sup>



Las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)** con **vocación desarrollista** fueron sembradas hace unos 50 años y, tras el terremoto de 1976, adquirieron notable auge. Sus fondos llegaron desde el exterior y, cuando adoptaban posiciones abiertamente críticas del sistema, la autoridad las ponía “bajo sospecha”. Desde entonces, en el plano político se les descalifica como “instrumentos de intervención extranjera” y “no representativas”. *Eppur si muove*.

En los años **ochenta surgió otra generación de ONG**, que se multiplicó hasta alcanzar una década después un registro de 1,500; operaban fondos externos equivalentes a una cuarta parte del presupuesto de Gobierno. Fue otra ruta de acceso a la ciudadanía, pero bajo críticas: las ONG –se dijo– **son modus vivendi, ascensor social de sus ejecutivos cooptados por la agenda de los donantes**, mientras el impacto de sus proyectos desarrollistas es pobre. “Mediatizan el movimiento popular”, reclaman aún H. Dieterich y J. Petras.

También hubo un debate sobre si las ONG –el “tercer sector”– **debían recibir fondos del Gobierno y las empresas locales**. Pero desde mediados de los noventa ese debate se escapó por un tobogán irresistible: **a la vez que se desmantelaba el sector público social (promotores agrícolas y de salud) y se privatizaban funciones del Estado, se acudió a las ONG como agentes subsidiarios**. Así surgió **otra generación de ONG operando con fondos públicos, extranjeros y cobros a los usuarios**, que ofrecían de manera focalizada los servicios que el Estado abandonaba. Bajo esa envoltura anidaron productos tan disímiles que la noción ONG se vulgarizó.

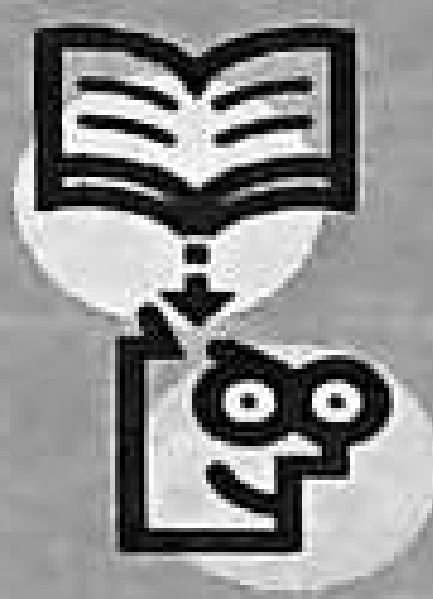
**Ahora varias ONG son en realidad “organismos para-gubernamentales”**, formas legales asociadas a funcionarios –además de ministros y directores de fondos sociales, diputados y alcaldes– que canalizan de manera opaca dineros públicos. Algunos dicen que en 2008 serán Q236 millones entregados a 52 ONG; otros documentan Q95 millones a 23 ONG. Como sea, esas ONG deben estar on-line, bajo escrutinio, sometidas a criterios de evaluación, impacto y cadena de responsabilidad. De otro modo, las ONG podrán ser funcionales a la enajenación del dinero público con propósitos de corrupción y clientelismo.

### *Las dificultades vs. Facilidades para registrar las entidades de la sociedad civil*

Para determinados actos administrativos de registro de asociaciones o de sus actas formales, los requisitos administrativos y/o financieros impiden o frenan de manera considerable la actuación de las entidades. Por el contrario, otros actos administrativos son excesivamente sencillos y no existen controles adecuados. Por ejemplo, el registro a nivel municipal únicamente exige una declaración de existencia, lo que permite a cualquier pequeño grupo de individuos iniciar actividades y recibir fondos públicos sin que exista ningún sistema de control previo. Aun cuando se trata de un avance importante, como analizan diversos expertos, en tanto que las OSC adquieren personalidad jurídica propia y distinta de sus asociados con un trámite relativamente sencillo y sin necesidad de obtener autorización previa alguna del Estado, esta apertura ha significado la multiplicación de muchas **organizaciones que podríamos calificar de oportunistas**, creadas por ejemplo por mandatarios políticos al final del año, para recibir financiamientos directos por parte del gobierno, sin que exista ningún mecanismo de control.

<sup>39</sup> Las ONG en cuestión tendrán que rendir cuentas. Edgard Gutiérrez. El periódico de Guatemala. 13 diciembre 2007.

### Las ONG difíciles de rastrear<sup>40</sup>



La falta de controles hacia las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) complica la tarea de seguir los pasos de su creación, estructura y conformación de sus juntas directivas.

En el **Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, que administra estos datos desde julio del año pasado**, no existe un registro digital de los nombramientos de representantes legales y la fecha de su inscripción.

La única forma de conseguirlos es buscando en los libros, año por año. Una vez se encuentra el número de folio y libro y se solicita revisar las actas donde aparecen los nombres de los integrantes de la Junta Directiva, surge otro problema: estos documentos todavía no han sido enviados por la comuna capitalina, según informa Gobernación.

En el Registro Civil del Ayuntamiento, en cambio, se indica que ya no tienen ninguna información al respecto.

La Contraloría tampoco cuenta con datos. “Desde noviembre del año pasado se está trabajando en la creación de una base de datos”, explica Ingrid Cárdenas, vocera del ente encargado de fiscalizar la utilización de los fondos públicos.

#### *La realidad de un sistema dual de registro y los costes asociados al proceso*

Una vez se han creado, las OB y ONG deben registrarse en el Ministerio de Finanzas y deben conformarse con todos los requisitos legales expuestos en la ley sobre las tasas e impuestos. De acuerdo con la ley, **las OSC están exentas de pagar impuestos, pero no pueden proporcionar servicios orientados a la generación de ingresos**. En otras palabras, la ley no fomenta la sostenibilidad de las OSC, al imposibilitarlas para desarrollar actividades generadoras de ingresos. Para ello, las OSC deben crear una empresa privada que no está sin embargo exenta de pagar impuestos y debe además conformarse con todos los requisitos legales que regulan la actividad de las empresas en el país.

Por otra parte, a pesar de la simplicidad del procedimiento, **el trámite supone elevados costes económicos, sobre todo cuando se recurre** a un experto legalista para la elaboración de la escritura pública y de los Estatutos y la gestión del trámite de registro. Esto es particularmente relevante para las asociaciones civiles no lucrativas, forma jurídica que adoptan las organizaciones de base.

#### *La supervisión por parte de la Contraloría General de Cuentas sobre el uso de fondos públicos recibidos del Gobierno*

Como pone de relieve el informe elaborado por el equipo Scanteam<sup>41</sup>, **algunas OSC se han quejado de que el gobierno envía agentes del Ministerio de Finanzas y de la Contraloría General de Cuentas cuando critican abiertamente la política gubernamental**. De esta manera el Gobierno parece querer disciplinar a las OSC que se oponen a una política o decisión gubernamental dada.

<sup>40</sup> Anomalías marcan contratos con ONGs. Artículo aparecido en Siglo XXI. Guatemala, 1 de junio del 2009

<sup>41</sup> Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007.

### ***La imposición de una forma de organización por parte del Estado, que se sobrepone a las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas***

En la ausencia de dinámicas participativas institucionalizadas y funcionales, **el marco legal es percibido como una construcción desde arriba (enfoque “top-down”), que de alguna manera se ha impuesto en los departamentos y municipios**, lo que significa una contradicción en relación a la dinámica misma de participación y descentralización. No se ha tomado en consideración las formas tradicionales de organización de los pueblos indígenas, con sus formas jurídicas y legales que se imponen a los niveles administrativos del Estado, no por decisión política del gobierno sino por la autoridad histórica de las autoridades tradicionales. Esta situación favorece la creación de dos niveles y formas de gestión de los “asuntos públicos” en las comunidades, favoreciendo los conflictos y una gestión inadecuada de los recursos públicos.

#### ***Limitaciones en los participantes***

Otro factor importante es que **los consejos municipales de desarrollo (COMUDE) limitan el número de participantes a 20 líderes comunitarios** (provenientes de los COCODE), lo que reduce automáticamente el nivel de la representación. Además, **la dirección del consejo departamental de desarrollo (CODEDE)**, el nivel más elevado del sistema de consejos, **no es elegida, sino que es designada por el Presidente de la República**, lo que redundaría en una influencia del Estado muy superior a la que desearía la sociedad civil.

#### ***Los frenos y negación en el acceso a la información pública***

**Siguen existiendo frenos y obstáculos en el acceso a la información pública**, a pesar de las leyes existentes, fundamentalmente la ley sobre el acceso a la información pública del año 2008. Tal como pone de relieve el mapeo realizado por CIVICUS<sup>42</sup>, a partir de un informe elaborado por Participación Ciudadana<sup>43</sup>, en las instituciones del sector público no suelen existir oficinas encargadas de ofrecer comunicación al público. Únicamente existen oficinas de relaciones públicas, cuya función es la de gestionar y promover la imagen de la institución. Cuando se proporciona información, esta es de carácter muy genérico (informes de trabajo, folletos informativos, copias de reglamentos, leyes, etc.) y sigue persistiendo una “**cultura de secretismo**” en las personas que trabajan en las instituciones públicas. De alguna manera, como también pone de relieve el informe CIVICUS, queda mucho camino por recorrer en Guatemala para que la información sea accesible 100% al público; esto es, al ciudadano de a pie y las organizaciones, tanto de la sociedad civil como del sector privado que quieran acceder a ella. Los ciudadanos guatemaltecos no están generalmente enterados de qué tipo de información está disponible o de donde encontrarla, a menos que trabajen específicamente en dichos temas. Los registros y la información siguen estando normalmente depositadas en la institución correspondiente del estado, sin que exista ninguna institución para la sistematización o consolidación de la información.

<sup>42</sup> Transcending the Creation of Possible Worlds. Guatemala civil society index. An assessment of Guatemalan civil society (2003 – 2005). Civicus Civil Society Index report for Guatemala. A report written by: The Institute of Cultural Affairs (ICA) with assistance from the Civil Society and Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLACSO).

<sup>43</sup> Acción Ciudadana: [www.accionciudadana.org.gt](http://www.accionciudadana.org.gt).

### ***El carácter fundamentalmente táctico que han tenido los diálogos sociales***

Que deja, en general, una sensación de frustración entre los participantes. Como analizan diversos expertos<sup>44</sup>, los diálogos políticos han sido insuficientes y ante la opinión pública aparecen con un velo de "componenda". **Teniendo el diálogo una importancia determinante para ganar gobernabilidad democrática, es sin embargo un recurso político que ha tenido poca eficacia.**

### ***La resistencia del Estado y de algunas OSC a abrir canales efectivos de comunicación y de concertación***

Por una parte, la actuación del Estado en materia de coordinación con las OSC en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo adolece de deficiencias. Por otra parte, diversos sectores de la Sociedad Civil muestran todavía resistencias políticas a negociar y coordinar el trabajo de intervención con la mayoría de instituciones públicas.

### ***Los efectos perversos del marco participativo***

Por último, cabe señalar el **efecto perverso que ha tenido el marco participativo, al incidir negativamente en los niveles de organización de los ciudadanos, preocupados por los juegos institucionales en los distintos niveles de poder** donde pueden encontrar ya sea un espacio para incidir con propuestas, o bien retribuciones financieras y presupuestos para sus proyectos o aquellos de sus comunidades. Curiosamente, el diseño de un marco legal favoreciendo la participación ciudadana ha tenido un efecto contrario en términos de capacidades y dinámicas de organización de la sociedad civil, al verse ésta debilitada por la multiplicación **de asociaciones ficticias y la falta de cuadros formados**, siendo cooptados por las entidades públicas.

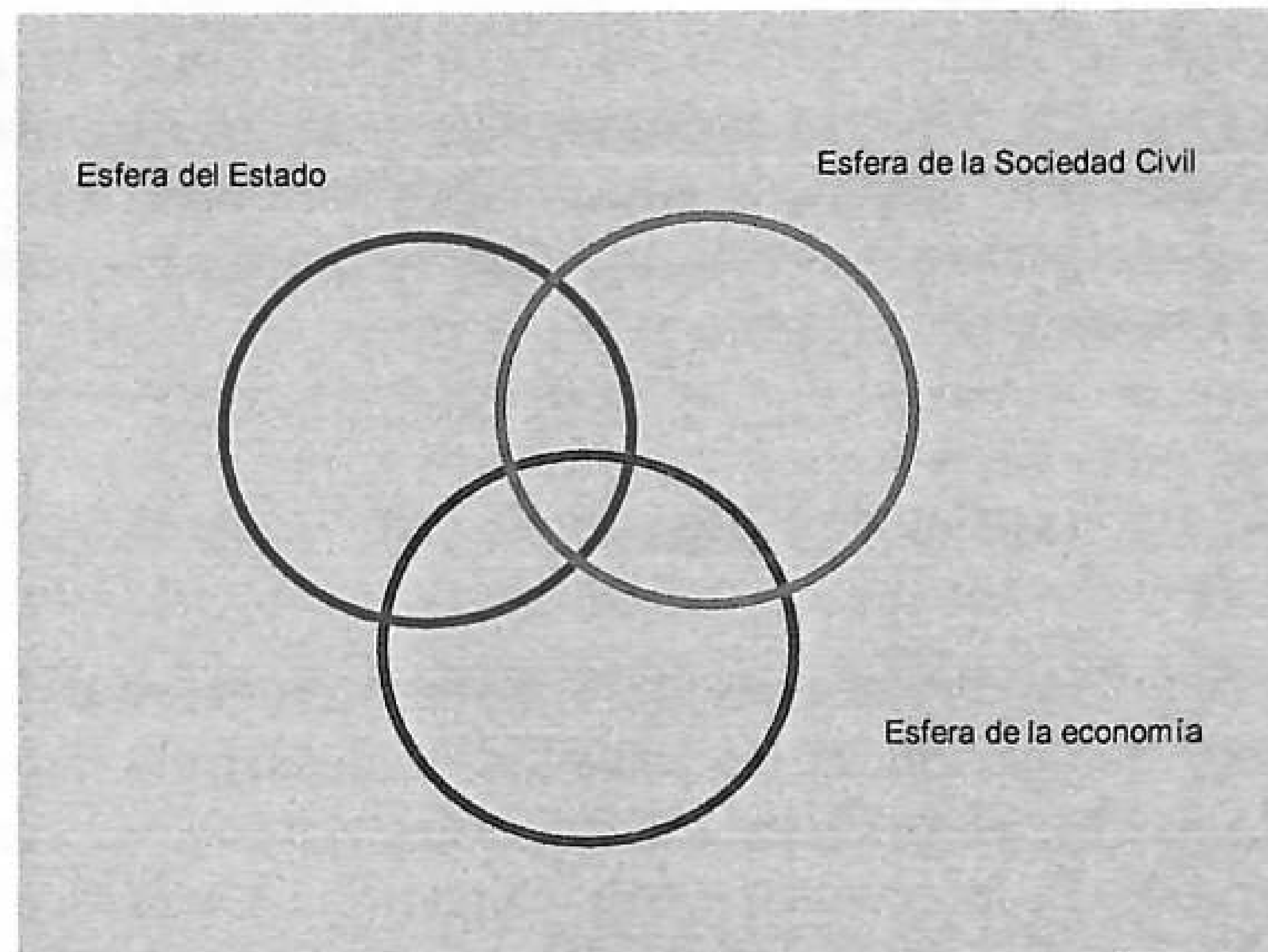
### ***3.3. Interrelaciones de la Sociedad Civil con el Estado y el Mercado en Guatemala***

En línea con lo avanzado en el capítulo anterior de carácter histórico, que sitúa los grandes acontecimientos y procesos que han tenido un impacto en las formas y expresiones de la sociedad civil guatemalteca, **las tres entidades Estado, Economía y Sociedad Civil no pueden ser concebidas como entidades aisladas.** Muy al contrario, se trata de entidades o esferas interconectadas, con límites difusos y relativamente permeables unas a otras. Se pueden representar de la siguiente forma:

---

<sup>44</sup> Transformaciones en el Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz. Un ensayo. Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein. Con la colaboración de Violeta Contreras. Informe final de consultoría para el proyecto "Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República". Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Febrero 2007.

**Figura 6 : Representación de las entidades Estado-Merado-Sociedad civil**

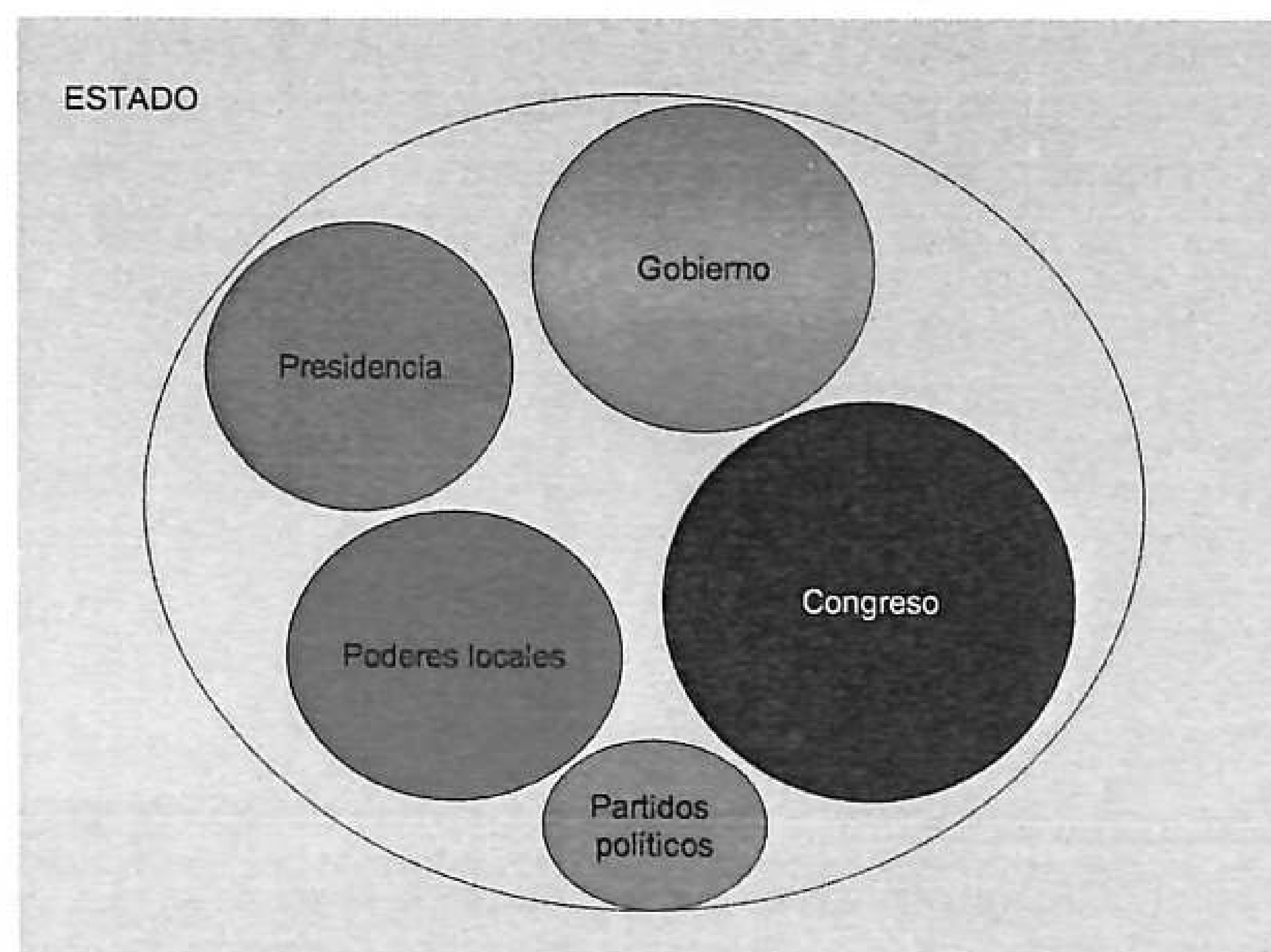


Al abordar el entorno institucional, objeto del presente capítulo, es importante centrar la atención, además del marco jurídico y/o los espacios de participación institucionalizados, **en las relaciones e interacciones actuales entre las tres esferas**. De esta manera se ofrece a continuación un análisis de las interacciones entre Sociedad Civil y Estado, por una parte, y Sociedad Civil y mercado, por otra parte. La esfera de la Sociedad Civil, centro de interés del estudio, es analizada en profundidad en el siguiente capítulo del informe.

### 3.3.1. La esfera del Estado

Tomando el primer elemento, el Estado, se puede hacer una distinción entre la Presidencia de la República, el Gobierno, el Congreso, los partidos políticos y los poderes locales y regionales. La evolución de los escrutinios electorales muestra una evolución en la diferenciación del voto a la Presidencia y al Congreso. Tras los Acuerdos de Paz, el Presidente beneficiaba del apoyo del Congreso, que pertenecía a la misma tendencia política. En la actualidad, sin embargo la situación es distinta, lo que, por un lado, puede favorecer un mayor control del Ejecutivo por parte del Legislativo pero, por otro lado, puede también debilitar la acción política.

**Figura 7 : Representación de la entidad Estado**



**En relación a sus conexiones con la sociedad civil, los espacios privilegiados de participación y dialogo se sitúan en el nivel local** -como se ha evocado en el apartado anterior- nivel donde el poder de Estado no ha podido instalarse después de la firma de los Acuerdos de Paz. Durante la guerra, la ocupación del territorio nacional por parte del Estado se realizaba por medio del cuerpo militar, que tenía la legitimidad estatal para ello. El fin de la guerra significó la retirada de los militares de las localidades y municipios del país, lo que dejó un vacío importante en la presencia del Estado y permitió, y sigue permitiendo, **una expresión dinámica de los poderes locales**. Estos poderes, sin embargo, nacidos de las leyes de descentralización, **se enfrentan con la realidad de los poderes tradicionales**, en las regiones donde prevalecen las autoridades tradicionales de los pueblos mayas. Con el aumento de la presencia del narcotráfico en determinadas regiones del país y la violencia que acontece, se han incrementado además los territorios que escapan del control del Estado.

Los **diferentes grupos activos del narcotráfico** han penetrado la mayoría de los niveles del Estado, agravando de manera permanente y acelerada la debilitación del mismo. En tanto que uno de los fundamentos del Estado de Derecho es de ser la única instancia detentora del monopolio de la violencia legítima, ejercida por sus cuerpos policiales y militares, **hoy día el Estado guatemalteco es incapaz de garantizar la seguridad y lo que prevé la Constitución nacional frente a los ciudadanos con fuerzas policiales muy inferiores a las empresas de seguridad privada**. Se estima en más de 150.000 los agentes de seguridad privada en el país, con un buen porcentaje no oficial y la mayoría no controlada, frente a un cuerpo de aproximadamente 20.000 policías mal pagados.

A **nivel local**, la inseguridad sigue siendo muy elevada. Como apuntan diversos analistas consultados, es frecuente que la población negocie directamente con los representantes del crimen organizado de manera a garantizar su seguridad y poder beneficiar de programas de desarrollo de su comunidad<sup>45</sup>.

Otro elemento importante a tomar en consideración, como evocábamos en el apartado anterior, **es la transferencia de cuadros políticos formados desde la sociedad civil hacia el Estado**, sea como miembros del Congreso, sea como asesores o personal del gobierno. Esta transferencia no ha tenido las repercusiones que se esperaba por parte de la sociedad civil, tanto a nivel de los resultados concretos de orientaciones estratégicas de las acciones de gobierno como a nivel de la creación de espacios de diálogo o de colaboración entre el Estado y la sociedad civil.

En cuanto al papel histórico del Estado como mediador de los intereses particulares cuidando de los intereses colectivos hacia el bien común, **el Estado guatemalteco tiene dificultades en allanar las rupturas históricas del país**, sea el racismo, la exclusión, la segregación por género, la violencia, las desigualdades o la pobreza. Ahora bien, se trata precisamente de los elementos y las causas reconocidas por el conjunto de los participantes en las comisiones preparatorias a los Acuerdos de Paz, como responsables de los mayores problemas de desarrollo del país. Frente a esta dificultad del Estado de cumplir su papel, **existen espacios vacíos donde se introducen tanto la sociedad civil como las expresiones no formales o ilícitas de la economía contribuyendo cada vez más, en un círculo vicioso, a debilitar el Estado**.

Finalmente, en cuanto a las formas de canalización de la expresión política de la ciudadanía, cabría suponer que **los partidos políticos tendrían el potencial de expresar las demandas de la población, particularmente aquellos sectores sometidos durante la guerra civil**. Transformándose en partido político, la guerrilla y sus 4 componentes no consiguieron sin embargo presentar propuestas conjuntas rescatando los ideales por los cuales habían luchado

<sup>45</sup> Varios representantes de la sociedad civil y otras personas clave consultadas dieron el ejemplo de cómo, a cambio de la autorización de permitir el uso de las tierras comunitarias por parte de las instancias del crimen organizado (por ejemplo para el aterrizaje de la avioneta), la comunidad puede recibir fondos que permiten inversiones en infraestructuras locales y que nunca podrían venir del Estado.

tantos años. Los ex líderes de la guerrilla se incorporaron a los aparatos partidarios y más allá a los aparatos del Estado, convirtiéndose en meros gestores o quedándose en rincones del Congreso, marginalizados por el voto popular. Otros ex guerrilleros integraron las ONG donde trabajan desde el espacio de la sociedad civil.

A esta escasa representatividad política de los antiguos sectores guerrilleros, hay que añadir la debilidad del sistema de partidos, en su conjunto, en Guatemala<sup>46</sup> y su alta volatilidad electoral<sup>47</sup>. Precisamente la ausencia de canales de expresión política legítimos es la que ha fomentado un rol activo político (como se analizará en el siguiente capítulo) de los actores de la sociedad civil. Como la misión tuvo ocasión de corroborar con diversos informantes, los principales debates políticos se han librado tradicionalmente y se siguen librando entre el Gobierno y la sociedad civil, sin mediación de los partidos políticos. Como explica un análisis del sistema de partidos políticos en Guatemala<sup>48</sup>: ***“Los partidos políticos han abdicado de sus funciones de promoción y ejercicio del debate político, permitiendo que éste se desplace a otros ámbitos o instancias apartidistas (grupos de interés, ONG, etc.) y anti-partidistas (medios de comunicación, columnistas de prensa, etc.)”***

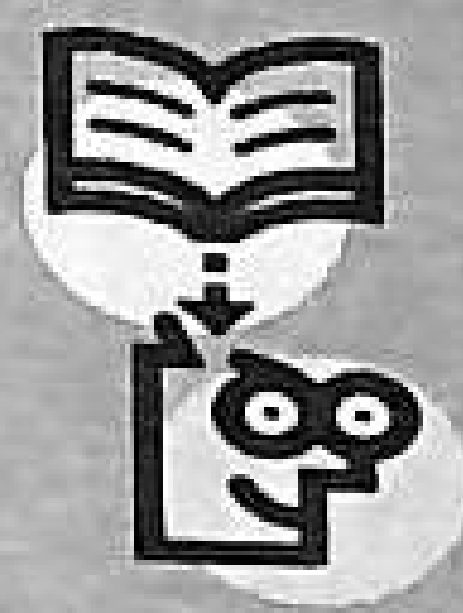
<sup>46</sup> Para mayor información sobre partidos políticos ver : <http://www.asies.org.gt/monografia%20pp/2008/MONOGRAFIA%20PARTIDOS%20POL%CDTICOS%202004-2008.pdf>

<sup>47</sup> Como analizan Luis Fernando Mack y María Alejandra Erazo en el documento “El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala”. Cuadernos de Información política, núm 4. FLACSO; 2006: *“Desde la ciencia política, uno de los principales indicadores de institucionalidad partidaria es el de permanencia en el tiempo — Honduras, por ejemplo, tiene dos partidos que datan de inicios del siglo pasado el partido liberal tiene más de 100 años, ya que fue fundado en 1901—, y si se tiene en mente este dato, empiezan a aparecer incoherencias cuando se analizan a los partidos políticos en Guatemala: el único partido que tiene más de 20 años de existencia es la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), con una organización municipal declarada para el 2004 en 330 municipalidades y con el mayor número de afiliación registrada en el Tribunal Supremo Electoral (más de 80,000 afiliados). Además, a la DCG se le puede considerar dentro del selecto grupo de partidos que han hecho gobierno, ya que fue ganador de la contienda electoral de 1985, aparte de que quedó en tercer lugar en las elecciones de 1990. Con estos datos, un observador externo que no conoce la realidad nacional, fácilmente puede pensar que la DCG es uno de los partidos más institucionalizados en Guatemala, lo que no consideraría el hecho que la DCG fue el partido que estuvo a punto de desaparecer en las elecciones de 2003, porque apenas pudo colocar a un diputado en el Congreso de la República, siendo ese diputado, precisamente, el candidato presidencial de la DCG en 1985 y presidente constitucional de Guatemala en el período 1986-1990. Hechos de este tipo abundan en el sistema democrático”*. (<http://www.monografias.com/trabajos913/desempeno-partidos-guatemala/desempeno-partidos-guatemala.pdf>).

<sup>48</sup> <http://www.asies.org.gt/disop/contenido.htm>



## Retos del sistema de partidos políticos en Guatemala<sup>49</sup>

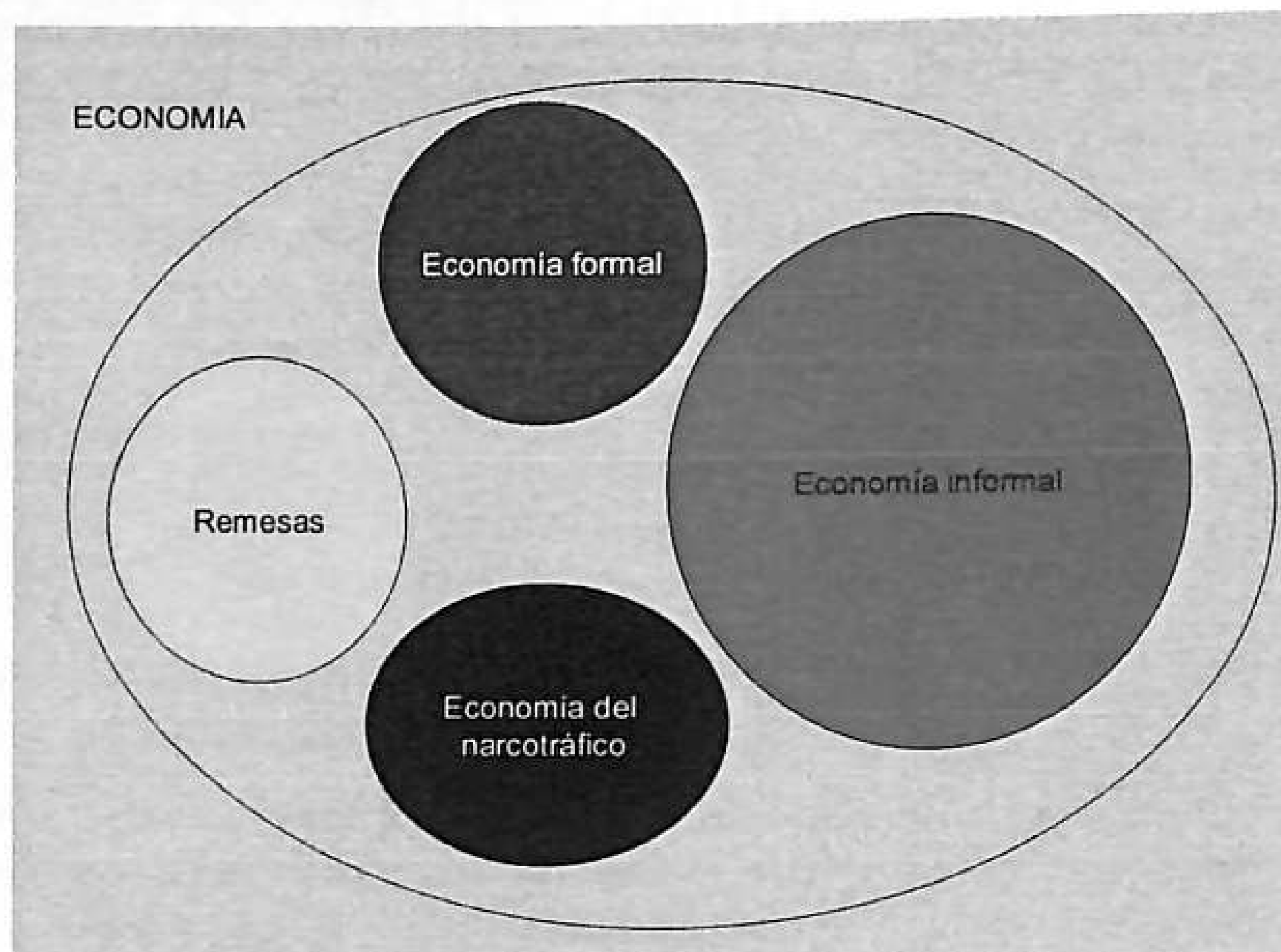


- El hecho que el sistema de partidos políticos esté poco institucionalizado en Guatemala es a su vez **causa y consecuencia del incipiente y difícil proceso de consolidación de la democracia que caracteriza al sistema político guatemalteco.**
- El sistema electoral ha influido en la poca institucionalización del sistema de partidos políticos, tanto por el **"permisivismo" en lo que respecta a la formación de organizaciones políticas, como por la poca atención e interés que le ha puesto a la definición y cumplimiento de funciones inherentes a todo ente de esta naturaleza dentro de un sistema político democrático que aspira a consolidarse.** Adicionalmente, la casi nula fiscalización por parte del órgano electoral, en cuanto al cumplimiento y plena vigencia de la normativa interna de los partidos, ha contribuido al poco desarrollo de una concepción institucional de este proceso.
- En la medida que el **presidencialismo siga gravitando con mucha influencia y poco control parlamentario,** los partidos políticos tendrán dificultades para institucionalizarse.
- De acuerdo con los resultados de las últimas tres elecciones generales, a pesar de la multiplicidad de organizaciones, **se constata que el sistema de partidos políticos de Guatemala tiende a un pluralismo moderado, con ciertos partidos dominantes** -el FRG y el PAN en años recientes-, que han logrado una base electoral relativamente más homogénea. El resto de partidos presentan una **alta volatilidad electoral.**
- En términos generales, **el eje ideológico político del sistema partidario es, en la actualidad, predominantemente conservador.** Esto pueden ser fuente de crisis y conflictos en el mediano plazo, en la medida que la sociedad guatemalteca expresa, cada vez con mayor presión, fuertes exigencias de modernización y de inclusión en la agenda nacional de temas hasta ahora marginados del quehacer nacional, algunos de ellos provocados y estimulados por los propios acuerdos de paz, que han abierto nuevas ventanas reivindicativas.
- La incorporación de la **URNG a la vida legal, y su transformación en partido político, es un hecho que abona en la dirección de un progreso en la institucionalización del sistema de partidos políticos,** en la medida que éste se vuelve más pluralista, permitiendo la representación de todas las tendencias políticas.
- El fortalecimiento del sistema de partidos políticos y la claridad acerca de sus funciones en un sistema democrático **es condición básica** para la estabilidad y eficiencia de las instituciones democráticas. Es por ello que el carácter institucional del partido político debe consagrarse en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- **Los partidos políticos han abdicado de sus funciones de promoción y ejercicio del debate político,** permitiendo que éste se desplace a otros ámbitos o instancias apartidistas (grupos de interés, ONG, etc.) y anti partidistas (medios de comunicación, columnistas de prensa, etc.)
- En el proceso de institucionalización de los partidos políticos, el financiamiento público de los mismos -de actividades regulares, de procesos de capacitación y de comunicación, entre otros, más allá de los gastos de las campañas electorales-, juega un papel fundamental, lo cual constituye una inversión para toda la sociedad, y de ninguna manera una carga.
- **Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos debieran trascender las cuestiones de forma y enfrentar cambios de fondo que permitan institucionalizar un verdadero sistema de partidos políticos en Guatemala,** en aras de la consolidación democrática.
- **La opinión pública guatemalteca tiene en general una percepción e imagen negativa de los partidos y una baja participación en los mismos.** En la medida en que persistan problemas como la corrupción, la inseguridad ciudadana y la falta de institucionalización de los mismos partidos, es difícil pensar en una democracia estable en el país

### 3.3.2. La esfera de la Economía

La esfera de la economía en Guatemala puede ser repartida entre varios sectores, cada uno con su importancia y evoluciones.

**Figura 8 : Representación de la entidad Mercado**



#### *La economía formal*

En primer lugar, se encuentra la **economía formal**, compuesta por los sectores tradicionales de la oligarquía nacional; esto es, **las 22 familias históricas** quienes, como ya ha sido evocado, tras la crisis económica del azúcar y del café, transformaron sus bienes en capital financiero, contribuyendo de esta manera a la mundialización de la economía y a la descapitalización de Guatemala.

La clase emergente, el sector moderno de la economía, está compuesto por **la nueva generación de las mismas familias oligárquicas y su entorno**, quienes desarrollan sectores de la economía de ganancia rápida, más particularmente en la explotación del suelo o subsuelo, floresta y minas, aliándose a capital extranjero.

La economía formal incluye también las grandes empresas multinacionales, así como el importante sector de la administración pública. Sin embargo, como ya se ha analizado en el capítulo precedente, **el peso de la economía formal es reducido** y no genera los recursos financieros suficientes, a través de la fiscalidad para permitir el sustento del presupuesto nacional. Esta situación también es debida a la capacidad reducida de captación del impuesto por parte del Estado, aunque se trata de un elemento importante de los Acuerdos de Paz. **Como se analiza en el capítulo histórico, los impuestos en Guatemala representan apenas el 11,3 % del PIB.**

**Situación de la recaudación tributaria en el primer cuatrimestre del 2009<sup>50</sup>**

La implementación del Programa Nacional de Emergencia y Readecuación Económica cuyo objeto es contrarrestar los efectos de la desaceleración de la economía mundial, así como dar continuidad a las acciones del gobierno frente al panorama internacional negativo, enfrenta ya algunas limitaciones en sus cinco orientaciones que en ella se encuentran contenidas (...)

En una de las cinco orientaciones se encuentra el **aumento de la recaudación tributaria** mediante implantación de mecanismos para regular el uso de exenciones, mejorar la atención del contribuyente, mejorar las transacciones económicas así como la incorporación de facturas electrónicas además de combate al contrabando, mecanismos que no percataron estrategias de acción en el momento en que se enfrentará una disminución en la recaudación fiscal.

El **tema de recaudación fiscal ha tenido sus primeras dificultades durante el primer cuatrimestre**. Solo en el primer trimestre se ha presentado una reducción del 7.6%, lo cual limita las acciones del gobierno para dar seguimiento a sus políticas sociales. La meta establecida para la recaudación durante este primer trimestre era de Q9,500 millones acorde a estimaciones con relación al crecimiento del PIB del 3.5%, sin embargo las captación real fue menor en Q1,096.5 millones, una diferencia de 11.5%. Se recaudaron Q 699.7 millones menos que el año pasado en ese mismo período, siendo recaudados solo Q 8,403.5 millones, según datos de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- (...)

Dentro de las causas principales que provocaron esta disminución en la recaudación está la tasa interés elevada para el crédito, tanto para el consumo como para la inversión, lo que reduce la demanda en las importaciones en bienes de capital y bienes de consumo provenientes del extranjero.

La baja recaudación obligaría a la aplicación de los mecanismos de endeudamiento para cumplir con el Programa Nacional de Emergencia y Readecuación Económica, lo cual repercute en la deuda pública interna y principalmente externa.

**El sector de la economía formal no interacciona de manera significativa con la sociedad civil.** Cuatro elementos merecen ser analizados:

- La **evolución de las fundaciones empresariales**, algunas de ellas utilizadas para eludir el pago de impuestos o incluso, como descrito por varios interlocutores, para el lavado de dinero.
- La **actuación de la CACIF como entidad representativa del sector empresarial guatemalteco**. Es importante destacar que se trata de la única entidad de la sociedad civil que dejó las mesas de negociación de los Acuerdos de Paz. Hoy en día, en materia de interacción con los otros sectores de la sociedad civil, destaca la plataforma **Foro de Guatemala**, a la que adscribe CACIF. Constituida en el año 2001 por un conjunto de 12 organizaciones de la sociedad civil (hoy aglutina a 18 organizaciones), nació con la vocación de ser un espacio inter-sectorial de encuentro para: (i) debatir y consensuar posiciones en torno a la preocupante deterioración de la institucionalidad en el país y; (ii) ser un espacio de diálogo sociedad - sociedad.

<sup>50</sup> CONGCOOP: Análisis de situación (Período enero/abril-09). Elaborado por: EDGAR ORTIZ. Revisión: ALEJANDRO AGUIRRE. Año 4. Num. 1. Año 2009

- **La debilitación de las organizaciones de trabajadores (los sindicatos), por el peso reducido de este sector en la economía.** Como ya ha sido mencionado en el informe, el sector formal de la economía representa apenas el 25 % de la población activa económicamente. Quitando el sector público, donde los sindicatos representan una fuerza relevante, **el sector privado no ha desarrollado un marco permitiendo la emergencia y desarrollo de las organizaciones representativas de los trabajadores;** y ello por dos motivos principales: (i) en primer lugar, dado el **número limitado de empleos** y; (ii) en segundo lugar, **habida cuenta de las barreras interpuestas por las empresas a la libertad de organización.** En cierta medida, el Tratado de Libre Comercio, podría introducir innovaciones en este aspecto, **en la medida que obliga al respeto de los tratados internacionales, entre otros la carta de la OIT.**
- **Los Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos** ratificados en 2005 y de aplicación desde 2006, que incorporan Guatemala de manera más directa en la economía mundial, lo que supone una serie de efectos positivos y negativos. El elemento más destacado en relación a la sociedad civil es **la falta de consulta popular que acompañó la negociación y firma de los acuerdos;** en efecto, ni el Gobierno ni el Congreso incluyeron a las OSC como interlocutores en las discusiones sobre el Tratado, lo que provocó la reacción de la Iglesia Católica y de varios sectores de la población y de la sociedad civil. El **Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos** emitió un comunicado televisivo expresando su rechazo a la ratificación del Tratado sin previa consulta popular. El rector de esta universidad solicitó formalmente a la Asamblea que se efectuase una consulta que incluyese a toda la ciudadanía. Actualmente, cuando se está negociando el **Acuerdo de Asociación (ADA)**, la Unión europea corre el riesgo de caer en el mismo error, aun cuando incorporó algunos elementos de la sociedad civil en las discusiones preparatorias.

Esta presencia de algunos sectores de la sociedad civil en las negociaciones del Acuerdo de Asociación es, sin embargo, criticada por otros sectores como analiza el informe siguiente de la **ONG CEIBA**<sup>51</sup>:

**Acuerdo de Asociación de Libre Comercio entre los países de Centroamérica y la Unión Europea**<sup>52</sup>



En octubre 2007, se iniciaron las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación (AdA) entre los países de Centroamérica (CA) y la Unión Europea (UE). Este Acuerdo de Asociación es un conjunto de convenios sobre las diferentes relaciones entre las dos regiones, especialmente en lo referente al comercio y con elementos de diálogo político y cooperación al desarrollo, siendo los tres pilares de las negociaciones.

Después de cinco rondas de negociaciones entre representantes de ambas partes, la sociedad civil centroamericana está expresando fuertes preocupaciones por la falta de transparencia en el proceso. La participación ciudadana no aparece de ninguna parte, aunque para legitimar la negociación se ha creado el espacio del consejo consultivo para la integración centroamericana -CC-SICA - en el que participan algunas organizaciones de la sociedad, pero que no se encuentran necesariamente vinculadas al movimiento social genuino. Las que participan lo hacen para legitimar el proceso, no para defender los derechos de los ciudadanos, y prácticamente la ciudadanía y los movimientos sociales carecen de

<sup>51</sup> Esta división de pareceres en el seno de la sociedad civil guatemalteca, aplicable no sólo a la negociación de los Acuerdos de Asociación, sino también a otras muchas temáticas será abordada con mayor profundidad en el capítulo 6, al analizar las componentes y tendencias en la sociedad civil guatemalteca.

<sup>52</sup> Presentación del estudio de La Asociación para la promoción y el desarrollo de la comunidad Ceiba

información sobre los temas y su proceso. En enero de 2009 se realizó una nueva ronda de las negociaciones del acuerdo, mientras que la mayoría de la población guatemalteca todavía no está enterada de qué se trata este acuerdo.

Dudas y convicciones, expectativas y desilusiones, críticas y elogios, temor y esperanza son algunos de los sentimientos encontrados que rodean las negociaciones del AdA. Estando en juego el futuro comercial del istmo centroamericano, y estando ya en la sexta ronda, quedan aún muchos temas sensibles por negociar.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos de América (TLC, o CAFTA por sus siglas en inglés), fue firmado en el año 2004 y ratificado por todos sus estados en marzo del 2005 (a excepción de Costa Rica), y posteriormente implementado en Guatemala, a partir del mes de julio de 2006. Transcurridos más de dos años de entrada en vigencia, los fuertes impactos negativos que el TLC ha provocado en los mercados de América Central han tenido como efecto la desaparición de muchas pequeñas y medianas empresas centroamericanas, pero principalmente a empobrecidos sectores de campesinos que, al no poder competir con las potentes empresas estadounidenses, tienden a su inminente desaparición o reconversión productiva. Un ejemplo más de las implicaciones que el TLC ha tenido para el país, es el caso de demanda judicial que ha presentado la empresa transnacional Railroad Development Corporation (RDC) contra el gobierno guatemalteco.

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es otro tratado de libre comercio, subordinado a las reglas del mercado que favorece a los intereses de las grandes empresas nacionales y transnacionales y coloca el diálogo político y la cooperación en función del mercado. Organizaciones sociales temen que un acuerdo de asociación con la Unión Europea abriría las puertas para que las corporaciones de la Unión Europea dupliquen esos impactos y que tomen posesión de los recursos que quedan en la región. Existen grandes preocupaciones por la tendencia a privilegiar el componente comercial sobre los pilares del diálogo político y la cooperación. Además, las organizaciones han expresado su rechazo a la agresividad de la Unión Europea en cuanto a la insistencia en privatización y la pasividad de los gobiernos de Centroamérica ante las iniciativas europeas, causada por la falta de una estrategia regional clara.

La lucha contra el TLC con los Estados Unidos dejó a la sociedad civil con lecciones valiosas. Afirmó el creciente reconocimiento entre los movimientos sociales de América Latina de la necesidad de aliarse e internacionalizar sus luchas. En la lucha en rechazo a la aprobación del TLC y las leyes que buscaban concesionar los servicios del Estado, se realizaron varias actividades en los diferentes países centroamericanos, en las cuales participaron miembros de sindicatos, federaciones de trabajo, grupos de campesinos, grupos de mujeres, granjeros, activistas de derechos humanos, estudiantes y ambientalistas, quienes demandaron la no ratificación del tratado y la realización de consultas populares. Sobre todo, la lucha contra el TLC mostró la necesidad de estar preparado, de tener suficiente conocimiento e información detallada y un posicionamiento político claramente definido y bien comunicado hacia la población.

### *La economía informal*

Como ya ha sido mencionado, **la economía informal representa el 75 % de los trabajadores de Guatemala y es la fuerza mayor de la economía del país**, tanto por su nivel de empleo como por la respuesta a las necesidades básicas de la población en los sectores de la producción agrícola o de los servicios, principalmente en el comercio. En esta economía predominan los indígenas y las facciones ladinas pobres.

**Son pocas las interacciones con la sociedad civil, a excepción de las organizaciones trabajando con microcréditos o en el ámbito del comercio justo**, que intentan incorporar sectores de la economía informal en la economía formal aprovechando las oportunidades de apertura de los mercados a nivel internacional.

*Las remesas del exterior*

**Este elemento es bastante importante en Guatemala**, como ponen de relieve los datos elaborados por la OIM<sup>53</sup>. Se estima que el 10% de la población vive fuera del país (28% son mujeres y el 72% hombres), siendo el principal país de destino Estados Unidos (98.2% de la emigración).

Aunque se nota una disminución en el envío de remesas teniendo en cuenta el tiempo de estadía en EEUU y fenómenos como la reagrupación familiar, a nivel global, el flujo de remesas ha aumentado a un ritmo del 20% en los últimos años. Según datos de la OIM, las remesas alcanzaron US\$ 3,000 millones en el año 2005, 97.6% de las cuales provenían de Estados Unidos, representando aproximadamente el 9.5% del PIB nacional en Guatemala. En el período 2002-2005, el volumen de las remesas respecto al PIB, pasó del 6.8% al 9.5%. Si a estos valores se aplican los indicadores del Banco Mundial, se podría decir que solo el efecto de las remesas habría contribuido en reducir los niveles de pobreza en un 6.4% en el periodo de cuatro años (2002-2005).<sup>54</sup>

Esta situación, sin embargo, parece estar cambiando desde el año 2008, habida cuenta de la política migratoria de los EEUU para los países centroamericanos, lo que puede tener consecuencias importantes en la desaceleración de la economía del país. Como analiza el informe publicado por CONGCOOP (2009)<sup>55</sup>: *“En 2008 fueron deportadas desde Estados Unidos a Guatemala 27,929 personas y desde México 36,36356. Las remesas a Guatemala, que venían creciendo a un ritmo del 20% en los últimos años, se vieron afectadas (...) En el 2008 el monto de las remesas enviadas desde el exterior, mayoritariamente de Estados Unidos, ascendió a 4,315.0 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de solo 4.5% en relación al 2007. Para el año 2009 se espera que ese crecimiento sea menor o, incluso que no aumente”*.

**La importancia de la migración no puede únicamente ser analizada desde el punto de vista de los volúmenes financieros sino también desde el punto de vista del cambio cultural que experimentan los migrantes.** En este sentido es importante destacar los **potenciales conflictos que surgen al regreso de los migrantes a sus comunidades de origen**, donde son confrontados a sus familiares con su cultura tradicional, teniendo en cuenta que los migrantes han abierto su visión al frecuentar diariamente una gran diversidad cultural, como la que se puede encontrar en California, lugar principal de migración Guatemalteca en Estados Unidos, con mas del 50 % del total de los migrantes.

No es posible todavía a día de hoy medir con certeza las repercusiones de la crisis económica y financiera que atraviesa los Estados Unidos en los volúmenes de remesas a Guatemala. Sin embargo, ya se nota una disminución sensible en los últimos meses de 2008. Con certeza, la crisis de empleo en los Estados Unidos va a generar una vuelta de un numero de migrantes que van a incorporarse a la economía guatemalteca con consecuencias difíciles de prever. Por un lado son personas que han podido aprender y también incorporar conocimientos que pueden favorecer a su país y por otro lado se desconoce la capacidad de absorción de un volumen significativo de mano de obra. Teniendo en cuenta la presión demográfica de los jóvenes en el país, la capacidad de absorción es ya limitada y Guatemala figura como exportador neto de mano de obra.

<sup>53</sup> Fuente: PNUD, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries>. "Cuadernos de Trabajo Sobre Migración, 23, Encuesta Sobre Remesas 2006". OIM, 2006. Para conocer los resultados detallados de la investigación "Encuesta de Remesas 2007. Perspectiva de Género", realizada en colaboración entre la OIM Guatemala y el INSTRAW, ver el informe completo en la página web de la [OIM Guatemala](http://www.oim.guatemala.org).

<sup>54</sup> Fuentes Informe OIM, PNUD.

<sup>55</sup> CONGCOOP: Análisis de situación (Período enero/abril-09). Elaborado por: EDGAR ORTIZ. Revisión: ALEJANDRO AGUIRRE. Año 4. Num. 1. Año 2009

<sup>56</sup> Dirección General de Migración citado por El País, La Comunidad, La Voz del Inmigrante, 03/01/2009 en <http://lacomunidad.elpais.com/ivettedurancalderon/2009/1/3/guatemala-deportaciones-guatemaltecos-desde-eeuu-alcanzo>.

*La economía del narcotráfico*

Aun cuando no es posible disponer de información precisa sobre los volúmenes financieros generados por la economía del narcotráfico, las estimaciones mencionan que el 75 % de la cocaína que va de Colombia a Estados Unidos transita por Guatemala; lo que se ha calificado de *colombinización* de Guatemala. También los carteles de México están cada vez más presentes en Guatemala, lo que incide sobre el nivel de violencia del país.

**El narcotráfico en Guatemala<sup>57</sup>**

De acuerdo con la *Drug Enforcement Administration Agency* de los Estados Unidos, en Guatemala: *“Los criminales con conexiones políticas funcionan dentro de varios departamentos del gobierno, incluyendo los tribunales y la policía nacional. La corrupción inmersa ha tenido un efecto mayor en todas las áreas del gobierno guatemalteco, incluyendo el esfuerzo contra las drogas”.*

En noviembre de 2005, funcionarios de la embajada de EU en Guatemala le dijeron a Associated Press y a Reuters que el 75% de la cocaína destinada a los Estados Unidos pasaba por Guatemala (*Lakshmann, I., 'Cocaine's new route: Drug traffickers turn to Guatemala'. Boston Globe, 30 November 2005; Smyth, F. 'The untouchable narco-state: Guatemala's military defies the DEA'. Texas Observer, 18 November 2005*). Sin embargo, en aparente contradicción, el Comandante del Comando del Sur de los Estados Unidos afirmaba en marzo de 2006 que el 37% transitaba por Belice. (*Declaración de General Bantz J Craddock, Commander of the United States Southern Command, before the United States House of Representatives Armed Services Committee, 16 March 2006.*)

Guatemala es la zona principal de aterrizaje para aviones privados traficantes de cocaína de Colombia hacia los Estados Unidos (haciendo uso de centenares de pistas encubiertas), y es también usada como un punto de tránsito para barcos de carga que llevan cocaína destinada a Europa. La aplicación de la ley ahí está seriamente debilitada por la corrupción endémica en la policía, tribunales y otras ramas del gobierno (*Declaración de Rogelio E. Guevara, Chief of Operations of the United States Drug Enforcement Administration, before the House of Representatives Committee on International Relations, 10 October 2002*).

Antes de su arresto por tráfico de drogas, el jefe de la agencia guatemalteca anti-drogas, Adán Castillo, advirtió que las bandas de droga en Guatemala estaban terminando sus guerras internas para cooperar en un intento de controlar el comercio de droga en toda la región. Castillo dijo que esta consolidación era el resultado directo del escape de la custodia mexicana de Otto Herrera-García, un buen conocido traficante que está incluido en la lista objetivo de la Organización de la Prioridad Consolidada del Gobierno de Estados Unidos. Herrera había expandido sus actividades a Honduras y México antes de su arresto en México en abril 21, 2004. Castillo dijo que los traficantes guatemaltecos están involucrados en tratos con guerrillas colombianas para traficar drogas para uso personal en todo Centroamérica (*LatinNews, 'Drug gangs merge to spread abroad'. Strategy and Security Review, September 2005*)

Si esta tendencia continúa, **Guatemala podría rivalizar a Colombia como productor de drogas para el mercado de Estados Unidos.**

Lo que sí es posible afirmar es que las actividades ligadas al narcotráfico o derivadas del narcotráfico **significan una parte importante de la economía de Guatemala**. Los sectores en los que el dinero del narcotráfico es lavado son principalmente la construcción y el sistema financiero, pero no hay un sector que escape de la influencia de esta economía, debido a los

<sup>57</sup> En “Crimen y desarrollo en Centroamérica, Atrapados en una Encrucijada”. Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito. Marzo 2007.

altos flujos de transferencias financieras desde EEUU. Como analizaba el diario Prensa Libre el 8 de octubre del 2006: *"En Guatemala el lavado de dinero proviene principalmente del narcotráfico, y aunque el país no es un centro regional financiero, sí lo es para finanzas off shore - firmas fuera de plaza- y manejo de cuentas fuera de control, detalla el reporte sobre la estrategia internacional del Control de Narcóticos 2006, del Departamento de Estado de Estados Unidos. Las inversiones del lavado de dinero se centran especialmente en bienes raíces, grandes proyectos comerciales, productos de capital o de otras transferencias en el sistema financiero, señala el documento"*. Además, la economía del narcotráfico controla territorios importantes donde el Estado no tiene presencia, como en buena parte del Peten, lo que tiene sus consecuencias sobre la economía general del país.

Sus interrelaciones con la sociedad civil y sus organizaciones son múltiples, **si se considera las maras como formas de expresión y de organización de la sociedad civil**. Por ser ilícitas, las maras no tienen formas legales de representatividad ni estructuras visibles. Sin embargo, sus prácticas basadas en la fuerza y las amenazas, garantizan una cierta protección a las poblaciones de las regiones o barrios donde están instaladas. Las comunidades acaban aceptando estos grupos en la medida que les protegen y participan del desarrollo de su territorio local, lo que el Estado es incapaz de hacer.

**La economía del narcotráfico y la violencia que genera en todo el país constituye uno de los mayores desafíos tanto para el Estado como para a sociedad civil confrontada a la urgencia de buscar estrategias válidas para hacer frente a un problema, que alcanza proporciones cada vez mayores.**



## 4. Elementos para la construcción de una visión de conjunto de la sociedad civil guatemalteca<sup>58</sup>

La sociedad civil guatemalteca ha conocido y sigue conociendo todavía en la actualidad un **proceso largo y complicado de la consolidación**. Como analiza el informe de CIVICUS<sup>59</sup> y evoca el capítulo histórico del presente informe, **la sociedad civil guatemalteca actual es el producto de la interacción de un conjunto de factores históricos**, entre los que destacan particularmente la guerra civil (de 1960 a 1996) y la configuración política que resultó después de la firma de Acuerdos de Paz.

### Acontecimientos históricos relevante para entender la sociedad civil guatemalteca<sup>60</sup>



**La sociedad civil en Guatemala se desarrolló en oposición al Estado.** Los largos años de represión vividos en el marco de las dictaduras militares (1954 - 1985) forzaron a los ciudadanos a **organizarse clandestinamente**. Con la regreso de la democracia en 1985, el ambiente político comenzó a cambiar, pero fue hasta el final de la guerra civil, en diciembre de 1996, que algunas organizaciones de la sociedad civil “emergieron a la luz” y muchos de los combatientes anteriores de la guerrilla que regresaron a sus hogares se unieron o incluso crearon ONG para continuar la batalla política.

Dos acontecimientos históricos merecen particularmente ser destacados para explicar la configuración actual de la Sociedad civil en Guatemala. Por un lado, la **Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)** desempeñó un papel fundamental en la restauración del orden constitucional después de que presidente Serrano llamara a un autogolpe de Estado (“self coup”) en 1993. Diversas organizaciones, sobre todo de las áreas urbanas, se unieron en un frente unificado para desafiar al presidente Serrano. Por otra parte, después de que los Acuerdos de Paz fueran firmados, las organizaciones indígenas, muchas de ellas provenientes del frente unificado URNG de la guerrilla, **formaron la coordinación de las organizaciones Mayas (COPMAGUA)**.

La ASC y la COPMAGUA se disolvieron pronto después de que fueran institucionalizadas, debido a la polarización interna entre sus miembros; **una polarización que sobrevive hasta hoy en día.**

Como resultado de dichos procesos históricos y de la coyuntura actual, y como coinciden muchos expertos en señalar, la sociedad civil en Guatemala es **hoy vibrante y compleja**. **Vibrante** porque, como pone de manifiesto el informe CIVICUS, en su acervo **cuenta con más de 2.500 organizaciones no gubernamentales legalmente establecidas (las denominadas ONG)**, **más de 23.000 organizaciones de base y comunitarias**, **alrededor de 76 fundaciones civiles**, **numerosas organizaciones civiles ligadas a las distintas Iglesias existentes en el país**, **organizaciones profesionales consolidadas** y algunas de ellas **dotadas de un gran poder de influencia (como es el caso de la CACIF) y diversos**

<sup>58</sup> El capítulo 7 contiene un mapeo sectorial detallado para los sectores justicia y seguridad y juventud, respectivamente.

<sup>59</sup> Transcending the Creation of Possible Worlds. Guatemala civil society index. An assessment of Guatemalan civil society (2003 – 2005). Civicus Civil Society Index report for Guatemala. A report written by: The Institute of Cultural Affairs (ICA) with assistance from the Civil Society and Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLACSO).

<sup>60</sup> Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007

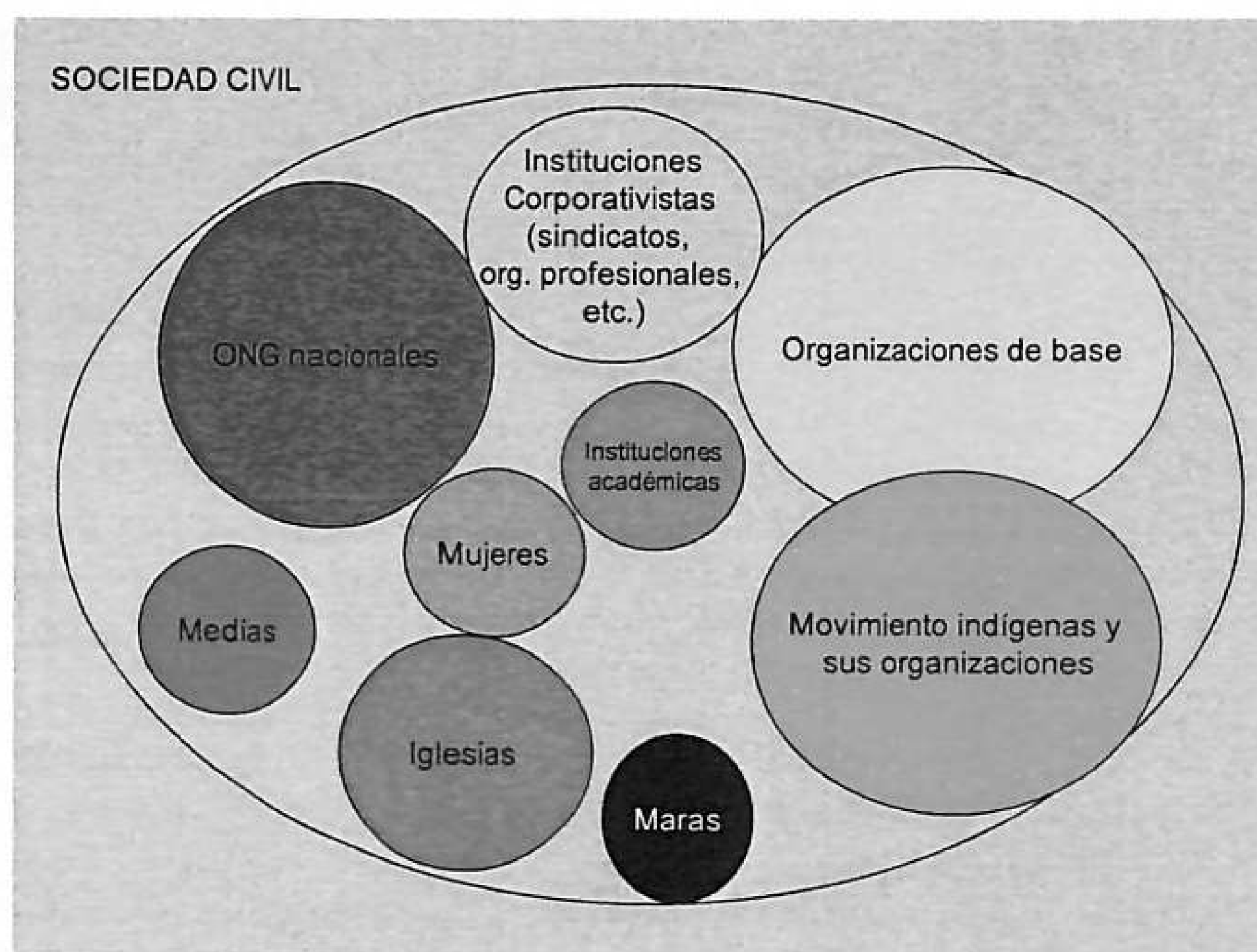
**institutos de investigación académicos de reconocimiento internacional.** Pero a la par que vibrante, es sumamente **compleja**, dada su trayectoria histórica y la fuerte polarización que parece existir todavía en su interior.

El siguiente capítulo aborda dicha complejidad desde un triple análisis: (i) un análisis de sus componentes y sectores principales, indicando los puntos fuertes y débiles más destacados; (ii) un análisis de los roles desempeñados por la sociedad civil, incluyendo un breve diagnóstico de la situación actual y; (iii) un análisis final de las principales tendencias y retos de futuro que enfrenta la sociedad civil en el país.

#### *4.1. Los componentes de la sociedad civil guatemalteca*

Aun a sabiendas del riesgo que supone establecer categorías estancas, es posible distinguir un conjunto de componentes y sectores en la sociedad civil guatemalteca:

**Figura 9 : Componentes de la sociedad civil guatemalteca**



#### *Las organizaciones de base y organizaciones comunitarias*

En primer lugar destacan las **organizaciones de base y organizaciones comunitarias**, que han aumentando de manera significativa estos últimos años, hasta llegar a la cifra estimada actual de 23.000 entidades. Esta multiplicación se debe fundamentalmente a la evolución favorable del marco jurídico, que permite su registro al nivel municipal, lo que facilita de manera considerable los trámites administrativos. Sin embargo, el Estado central y sus instrumentos de control a nivel fiscal siguen constituyendo, como ha sido avanzado en el análisis del marco institucional y jurídico, un freno importante a la estructuración de estas asociaciones.

Como analizan Palencia y Holiday (1996)<sup>61</sup>, se trata de **las formas más directas de participación de los ciudadanos de una comunidad**. Entre las variantes de organización comunitaria se encuentran las cofradías, las asociaciones comunales, los comités y las cooperativas<sup>62</sup>. El procedimiento más común de participación radica en que los ciudadanos vecinos acuden a las organizaciones vecinales de mayor prestigio o integran un comité, cuya vigencia se mantendrá mientras persista el interés o conflicto que ha motivado su conformación. Así, suelen conformarse comités pro-mejoramiento, comités de agua, comités de escuela o salón comunal, comités de introducción de energía eléctrica, etc.

Como también analizan los autores, la subsistencia o éxito de estas organizaciones depende fundamentalmente de que establezcan contacto con instancias públicas (generalmente a través del sistema de Consejos de Desarrollo) o privadas para la obtención de recursos financieros. Estos grupos ofrecen a cambio el trabajo voluntario de la comunidad. Pero su existencia también ha estado condicionada **por los grados de apertura política que permitan las fuerzas que ejercen el poder local, especialmente los alcaldes, el ejército y los partidos políticos**.

Es importante destacar que desde la firma de los Acuerdos de paz **se han multiplicado los esfuerzos de capacitación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias**. A pesar de ello, son diversos los problemas que persisten:

A nivel de sus financiamientos, generalmente **las organizaciones de base no están en una posición de poder manejar fondos importantes, por falta de estructura, de competencias y de recursos humanos**, lo que genera tensiones con las ONG locales de mayor importancia, que sirven de intermediarios frente a las fuentes de financiamiento. También a nivel de representatividad, como se analizará en el apartado sobre tendencias y retos, **surgen conflictos entre las entidades comunitarias y las organizaciones de acompañamiento**.

Otros problemas que enfrentan las organizaciones comunitarias, como pone de relieve el diagnóstico de participación ciudadana realizado en el marco del programa Tinamit<sup>63</sup>, están relacionados **con la falta de acceso a información relevante** (no existen suficientes espacios para realizar análisis de coyuntura y de realidad, la única opción para muchos de acceder a información y análisis sobre la realidad local o sobre aspectos y decisiones fundamentales tomadas en los centros de poder nacional o internacional<sup>64</sup>; falta información sobre las leyes y acuerdos básicos, en especial de la trilogía legal : Leyes de Consejos, Descentralización y Código Municipal, para mejorar la calidad de la participación en los espacios comunitarios y; existe un amplio desconocimiento de las técnicas de análisis político y social, pero también de las relacionadas con elaboración, evaluación y diagnóstico de proyectos, auditoría social, resolución de conflictos y enfoque de género).

<sup>61</sup> Mapeo de las organizaciones de la Sociedad civil (OSC) en Guatemala. Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los Consultores Tania Palencia y David Holiday. 1996

<sup>62</sup> Como analizan Palencia y Holiday (1996), las cooperativas son organizaciones comunitarias más consolidadas que involucran a la población en actividades de producción, servicios y consumo bajo métodos de corresponsabilidad y solidaridad mutua. Estos métodos tienen su origen en las asociaciones mutualistas y de socorro surgidas a principios de siglo, pero su fundación data de 1950 cuando varios sacerdotes extranjeros constituyeron cooperativas de ahorro y crédito. El boom cooperativo comienza en los años setenta propiciado por la actividad económica que generó la integración centroamericana. Durante los años ochenta el movimiento cooperativo también fue afectado por la violencia política y por la manipulación que de estas agrupaciones hicieron los partidos políticos. Actualmente, una gran parte de las cooperativas existentes se dedican a actividades de producción agrícola, aunque el mayor número de asociados se encuentra organizado en las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo.

<sup>63</sup> Diagnóstico de Participación Democrática en Guatemala. 11 Departamentos, 45 municipios, 450 comunidades. Documento de resumen. Programa Tinamit.

<sup>64</sup> Como pone de relieve el estudio de diagnóstico realizado en el marco de Tinamit, casi la mitad de los participantes dice "no conocer" o apenas "haber oído hablar" de la Ley de Consejos de Desarrollo o de los Acuerdos de Paz.

Otro problema severo es la **débil articulación de su participación en los espacios e instancias donde se toman decisiones que afectan a la vida comunitaria**. Como también pone de relieve dicho diagnóstico, **la incidencia en acciones y políticas públicas es reducida**: casi no se fiscaliza o controla lo que hacen los consejos municipales y no se incide en las políticas públicas municipales (cuando existen). **El presupuesto municipal suele ser poco conocido en los espacios comunitarios y la opinión más extendida es que se contribuye muy poco a hacer cambios en él.**

Por último destacar que la facilidad del registro a nivel municipal y la falta de funcionarios por parte de los poderes locales **hacen difícil el control de estas entidades**. Por otra parte, **permite el financiamiento de asociaciones únicamente creadas para poder beneficiar a uno u otro mandatario político.**

#### *El movimiento indígena y sus organizaciones<sup>65</sup>*

El movimiento indígena guatemalteco comenzó hacia finales de los años 60, cuando **convergió a nivel nacional una serie de personas e iniciativas alrededor de lo indígena, sus problemáticas y cultura**. Estas iniciativas pueden clasificarse en dos tendencias distintas aunque a veces hayan existido alianzas e incluso representaciones conjuntas<sup>66</sup>:

- Por un lado, aquellas iniciativas originadas en el indianismo de los años 70, **protagonizadas por profesionales que lucharon tanto contra la exclusión social de este sector de la población como por la revalorización de sus culturas** (una tendencia conocida a veces como **culturalista**); y
- Por otro lado, **las iniciativas cercanas al marxismo, los campesinos y la reivindicación de la tierra** (tendencia que se origina en los conflictos populares de los años 1970 y 1980 y que tiende a identificarse de forma más evidente con organizaciones políticas de izquierda).

El surgimiento de la guerrilla en áreas indígenas a finales de los 70 y la brutal reacción contrainsurgente del Estado polarizó y reprimió ambas tendencias. Durante la segunda mitad de los ochenta, la situación política nacional e internacional **aceleró la creación de nuevas organizaciones indígenas o el resurgimiento de las antiguas**. Aunque dichas organizaciones adoptaron posiciones diversas frente al Estado y el enfrentamiento armado, **casi todas terminaron adoptando el término de mayas que los designa como Pueblo**. En ciertas ocasiones, también lograron formular demandas conjuntas y consensuar posiciones como **la firma de los Acuerdos de paz o del Convenio 169**.

Es importante destacar que el movimiento indígena, como se analizará en el capítulo sobre la cooperación internacional en apoyo a la sociedad civil<sup>67</sup> ha recibido la atención de la comunidad internacional desde la firma de los Acuerdos de Paz. En efecto, sus organizaciones, han tenido así la posibilidad de fortalecerse, de manera que a lo largo de estos años, el movimiento indígena primero y las organizaciones mayas después **han logrado afirmarse como un sujeto político fundamental dentro del país, proponiendo políticas públicas en contra de la exclusión y a favor del multiculturalismo**. Aunque con menor fuerza y visibilidad, el movimiento indígena también ha calado entre los garífunas y los xinkas quienes han encontrado de esta manera un medio para canalizar sus demandas y expresarse como Pueblo.

<sup>65</sup> El análisis que se ofrece a continuación se basa en gran medida en el análisis ofrecido por el Grupo Internacional de trabajo sobre Asunto Indígenas (<http://www.iwgia.org/sw30456.asp>), complementado por otros análisis escritos y los resultados de las entrevistas realizadas por la misión.

<sup>66</sup> Es el caso por ejemplo de la **Coordinación de Organizaciones de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA)**, configurada en el año 1994 por las principales organizaciones coordinadoras Mayas para representarlas en la ASC, y a quien el Acuerdo Indígena encomendó la responsabilidad de convocar a otras organizaciones para participar en las comisiones paritarias que serían establecidas.

<sup>67</sup> Capítulo 6 del presente informe.

**El indigenismo en las organizaciones indígenas<sup>68</sup>**

Dentro de esta diversidad de las organizaciones mayas, **algunas organizaciones y dirigentes sobretodo urbanos se han centrado en desarrollar planteamientos en el ámbito de la cultura y los derechos específicos de los Pueblos Indígenas.**

La Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) en tanto que institución estatal autónoma y una serie de coordinadoras de organizaciones como el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) o el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM) son importantes ejemplos de esta línea más cultural.

Otras, como la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) o el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG) surgieron ante la violación de los derechos humanos en contextos y áreas de conflicto armado que afectaban particularmente a los pueblos indígenas y otras aún, como el Comité de Unidad Campesina (CUC) para hacer frente a la problemática todavía no resuelta de la tierra.

Cabe destacar también aquellas organizaciones que surgieron en medio del auge de las ONG dentro de las perspectivas del “etno-desarrollo” como la Asociación Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO) situada en Totonicapán.

La ratificación del **convenio 169 de la OIT, la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, así como el Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada**, entre otros marcos legales contra la discriminación y a favor de la equidad multiétnica, han constituido pasos que permiten avanzar en el desarrollo organizativo para el cumplimiento del espíritu plural<sup>69</sup>.

Además de este aspecto, la concentración de la cooperación internacional en zonas particularmente afectadas por el enfrentamiento armado ha generado **una fundición entre el tradicional concepto de ONG, y las formas comunitarias de organización**. En teoría, muchas ONG en países como Guatemala, suplen necesidades que el Estado no puede suplir, pero en el caso de las organizaciones de pueblos indígenas que figuran legalmente como ONG, **muchas de ellas se han constituido en vehículos para la organización comunitaria (política y productiva a la vez) y promover la autogestión<sup>70</sup>.**

Por último decir que en la práctica, pesar de la visión fragmentada y sectorial, **es imposible separar a las organizaciones de pueblos indígenas como un “sector” abstraído de los demás, porque sus agendas institucionales atraviesan por la situación de las mujeres, por los y las jóvenes y por los productores y productoras.**

*Las ONG*

Las ONG de Guatemala **se organizan por sectores** (servicios sociales; DDHH; medio ambiente; etc.) y **niveles de representación** y benefician de un **marco legal que garantiza su trabajo en el espacio de la sociedad guatemalteca**. Históricamente se han caracterizado por su gran variedad y sus contradicciones internas, lo que ha favorecido sus divisiones y la falta de una coordinación productiva permitiendo la definición de una estrategia para el sector. Esta

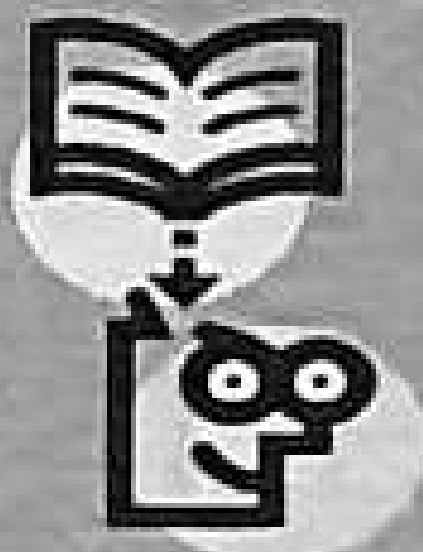
<sup>68</sup> <http://www.iwgia.org/sw30456.asp>

<sup>69</sup> Diagnostico de Participación Democrática en Guatemala. 11 Departamentos, 45 municipios, 450 comunidades. Documento de resumen. Programa Tinamit.

<sup>70</sup> ibis

situación es aprovechada por el Estado que coopta algunas organizaciones con las cuales trabaja, dejando las otras. Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años **se registran esfuerzos importantes por parte de algunas entidades federadoras como el CONGCOOP o el Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala**, por fomentar la coordinación y el trabajo conjunto, particularmente en lo que respecta la **construcción de una visión y una agenda consensuada para el sector**. El III Congreso de ONG que tuvo lugar en 2008 es un ejemplo de ello.

#### Hacia la definición de una agenda para las ONG en Guatemala<sup>71</sup>



Las ONG, a partir del reconocimiento del histórico papel que han jugado en el desarrollo del país, así como de la interlocución que realizan con el Estado, con la Cooperación Internacional, con los movimientos sociales en general, deberán de cara al futuro, tomar acciones como las siguientes:

- (i) **Apertura y articulación** de las coordinaciones de segundo nivel hacia la conformación de una **instancia de tercer nivel** que aglutine a la mayor cantidad posible de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, legalmente establecidas, con el fin de fortalecerlas organizativamente, mejorar la capacidad de convocatoria y propuesta, y tener un referente de interlocución a nivel nacional e internacional. Ésta es una resolución emanada del III Congreso Nacional de ONG, realizado del 16 al 18 de abril de 2008, la cual fue aprobada por la plenaria ante la imperiosa necesidad de contar con un ente que gire alrededor de la figura de Asociación de Coordinadoras, Confederación o similar.
- (ii) **Coordinación Inter-ONG** a partir de la conformación de una instancia permanente de consulta y diálogo con el gobierno de turno y sus instituciones, con diferentes actores sociales y con la Cooperación Internacional, de modo que las oportunidades que se presenten, puedan ser conocidas por todas las ONG conglomeradas y no sólo por un grupo selecto de dirigencia.
- (iii) **Estimulación** a organizaciones de segundo nivel a integrar en su membresía a nuevas ONG, en el marco de la ética gremial. Existen ONG que no están afiliadas a organizaciones de segundo nivel, precisamente por la forma cerrada de proceder, mencionada en el párrafo superior, pero que juegan un papel importante en los escenarios de políticas públicas, estrategias de trabajo, formas operativas, etc., en los lugares donde actúan y que podrían aportar en la búsqueda de nuevos paradigmas y eliminación de estereotipos. Se trata, entonces, de ampliar la base poblacional para que la fuerza ciudadana sea mayor y que la capacidad de incidencia en los gobiernos centrales y municipales, conlleve nuevas formas de ver los procesos de desarrollo integral, desde la óptica poblacional y contracorriente
- (iv) **Propuesta Permanente de Programas y Proyectos de Desarrollo** ante instancias de la Cooperación Internacional y autoridades de los gobiernos centrales y municipales, con una visión de nación y de cohesión social, para evitar las in-equidades y exclusiones que han obstaculizado el desarrollo del país. Las anomalías administrativas que se producen actualmente, han generado conflictos sociales inter-étnicos y posturas de rechazo a las autoridades, así como persecución a la dirigencia social, haciendo evidente la incapacidad de los gobiernos a satisfacer las necesidades de la población y exigiendo, a la vez, intervenciones más eficaces y eficientes por parte de las ONG en las áreas de mayor interés social según la encuesta realizada por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) de febrero a octubre de 2008 a 333 ONG guatemaltecas (educación, salud, democratización, pueblos indígenas, producción agrícola, gobernabilidad y poder local, mujer y género, recursos naturales, derechos humanos y comercialización y mercadeo).
- (v) **Redes y Alianzas Estratégicas** con características transdisciplinarias que les permitan una mayor cobertura poblacional y territorial, que faciliten el acceso a bienes de capital, tomando en cuenta expresiones de coyuntura nacional e internacional, de tal manera que se fortalezca

<sup>71</sup> Estudio sector ONG en Guatemala en el marco de la memoria del III Congreso Nacional de ONG. "Transformación y desarrollo". Publicación de Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)

la participación ciudadana y la capacidad de propuesta. Un espacio que debe aprovecharse por parte de las ONG es el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a pesar de hayan indicios de debilitamiento del mismo. La propuesta se orienta a tener mayor participación en los diferentes niveles del sistema (COCODES; COMUDES; CODEDES), a partir de la generación de espacios que les permitan negociar entre ONG su representatividad ante la instancia de referencia, hacer planteamientos colectivos, convertirse en cuerpo asesor de los Consejos de Desarrollo, participar en la gestión de programas y proyectos así como garantizar la transparencia de la inversión, mediante la aplicación de procesos de auditoría social.

- (vi) **Construcción de Autogestión Local, por medio de la Organización Social y el Relacionamento con la Gestión del Desarrollo Local** partiendo de la base para planificar y fortalecer el desarrollo local, en estrecha coordinación con los gobiernos locales, con perspectivas a trascender a los gobiernos centrales.
- (vii) **Construcción de la Democracia y Buen Gobierno** como una demanda sentida de la población y para lo cual las ONG deben estar vigilantes a que los gobiernos cumplan con el objetivo de mejorar la gobernabilidad, la democratización, el respeto a los derechos humanos, el respeto a la diversidad de género, étnica y cultura, el acceso a los servicios públicos, promoviendo la generación de empleo digno, todo lo anterior en el marco de la cohesión social y garantizando la seguridad ciudadana
- (viii) **Fomento de la Producción** como parte de la gestión del desarrollo económico local, debiendo transitar por la promoción de la producción para la seguridad alimentaria, con la consabida diversificación de la producción; promoción de procesos productivos que generen excedentes con el respectivo aprendizaje del juego de la oferta y la demanda; el desarrollo de procesos de transformación que conlleva nuevas dinámicas para responder a las exigencias del mercado; fomento de la micro y pequeña empresa agrícola y no agrícola que generen una mejor inserción en la dinámica y el entorno social. Esta propuesta incluye cambios en la infraestructura social y productiva. Un buen segmento de las ONG guatemaltecas ha acompañado este tipo de procesos, que al final inciden, también, en mejoras en la salud de la población.
- (ix) **Sensibilización hacia el Medio Ambiente y los Recursos Naturales** desde un enfoque integral y territorial, centrado en el uso racional de los recursos naturales (tierra, aire, agua, fauna y flora), trabajando la conciencia social de la población a partir de un enfoque de reducción de la pobreza mediante la conservación ecológica. Esto exige además, el fortalecimiento de los procesos organizativos, herramienta básica del trabajo de las ONG.
- (x) **Formación y Desarrollo con Visión y Gestión Empresarial** potenciando la producción local con mejores prácticas e innovación tecnológica, para lo cual las ONG deberán desarrollar procesos de formación y capacitación para fortalecer a la micro y pequeña empresas, a partir de una cultura de consolidación y crecimiento de iniciativas productivas, promoviendo la asociatividad, la planificación de estrategias de desarrollo de unidades productivas y su acceso al mercado, con lo cual se contribuye a la sostenibilidad de la economía productiva urbana y rural, así como a la creación de oportunidades de empleo al nivel nacional en toda la república.

En varios sectores, las ONG se posicionan como intermediarios entre las fuentes institucionales, nacionales o internacionales, de financiamiento aportando su competencia en el manejo de las exigencias en materia de gestión de los proyectos. Muchas de las ONG, principalmente aquellas ligadas a la trayectoria de expresiones de solidaridad durante la guerra civil encuentran dificultades por el distanciamiento de varias ONG internacionales, para quienes Guatemala ha dejado de ser una prioridad. Por otra parte, muchas ONG se han visto fuertemente debilitadas por la migración de sus cuadros a los distintos niveles del Estado. La evolución de la violencia y las amenazas permanentes que sufren los dirigentes de las ONG complica además su trabajo, particularmente para las ONG de derechos humanos, de denuncia y advocacy sobre temas que tocan directamente a la gestión del Estado y a la presencia de las influencias de los grupos de poder ilegales.

*Las ONG de DDHH, justicia, seguridad y educación cívica*

En el ámbito de los DDHH, justicia, seguridad, y la educación cívica, destaca, sin embargo a pesar del entorno hostil, un conjunto de sólidas organizaciones de alcance nacional, nacidas en su mayoría a partir de la década de los 90. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, organizaciones e instituciones como la **Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado**, la **Fundación Myrna Mack**, **Iniciativa democrática**, el **Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)**, la **Asociación de Investigación y Estudios Sociales Guatemala o Acción Ciudadana** (capítulo nacional de Transparencia Internacional), entre muchas otras, que conviven y se concertan frecuentemente con centros de estudios e institutos especializados en determinadas temáticas (como el Centro de Estudios Guatemala o el Instituto de Estudios Penales).

Como analiza el mapeo realizado en el marco del programa PASOC<sup>72</sup> se trata de **organizaciones reconocidas y con antecedentes de trabajo con la cooperación internacional**, lo que ha fortalecido su capacidad instalada. Casi en todos los casos las organizaciones cuentan con **una elaboración conceptual compleja que sustenta su quehacer y su postura política**. Sin embargo, **en algunos casos, este ejercicio las ha alejado de las experiencias concretas** (esto es, de las organizaciones de base y los movimientos sociales comunitarios asentados en el territorio) y las ha posicionado como referentes conceptuales para otras organizaciones de nivel intermedio a partir de sus investigaciones, modelos de intervención, manuales, etc. Este **alejamiento de las bases** (que algunos podrían calificar incluso de elitización) preocupa a algunas de estas organizaciones nacionales, que han respondido con estrategias de **"reconstrucción de los vínculos"** con las organizaciones de base. Es por ejemplo la estrategia de organizaciones como Acción Ciudadana.

Por último, es importante tener en cuenta, como ya ponía de relieve el mapeo realizado por el BID<sup>73</sup>, que a diferencia de los grupos de ciudadanos o víctimas integrados a mediados y finales de los ochentas con el objeto de participar en más protestas públicas ante las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, se **trata de organizaciones, en su mayoría, comprometidas con las reformas del sistema legal y del aparato de seguridad, involucrando más directamente a las instituciones estatales**, tanto a través de la influencia en casos claves dentro del sistema legal como a través de la propuesta de reformas legales específicas. El sector de la seguridad y justicia, analizado posteriormente en el documento, es un ejemplo de ello.

*Las organizaciones de mujeres*

Otro sector relevante en la sociedad civil es el **sector de las mujeres**, particularmente las organizaciones que promueven, a partir de **acciones de educación cívica, incidencia y lobby**, la comprensión de los problemas propios de la mujer y buscan alternativas frente a la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres, **en contraposición a las organizaciones de carácter puramente desarrollista** que buscan paliar los efectos del deterioro del ingreso familiar y de las condiciones de vida de las mujeres a partir de proyectos productivos y proyectos de carácter social, muchas veces en concertación con el Estado, en el marco de sus programas sociales. Son, por lo tanto, organizaciones activas en la incidencia pública, que concentran sus esfuerzos en impulsar los derechos de las mujeres, partiendo de las consideraciones que emanan de las convenciones y tratados internacionales ratificados por Guatemala.

<sup>72</sup> Mapeo de organizaciones de la sociedad civil al nivel nacional y al nivel departamento en San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Alta Verapaz y Chiquimula basado en análisis de sistemas institucionales INFORME DE INVESTIGACIÓN. Laura Villegas (Investigadora Principal); Ofelia Charar, Thelma Gómez, Mildred Ramírez, Xiomara Lima, Jesús Acevedo (Investigadores Locales); Otto Valle y Andrea Calvaruso (Asesores). Guatemala, Marzo del 2007

<sup>73</sup> Mapeo de las organizaciones de la Sociedad civil (OSC) en Guatemala. Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los consultores Tania Palencia y David Holiday. Junio 1996. (revisado septiembre 1996).



**El movimiento de mujeres está, sin embargo, muy dividido.** Como analiza una investigación sobre el movimiento en el país<sup>74</sup>, el movimiento de mujeres **está atomizado en términos de la construcción temática, de la construcción del pensamiento y debido también a los proyectos financiados por las agencias de cooperación.** Se trata de un problema vinculado con la cultura política de Guatemala pero también fuertemente vinculado con **el aprendizaje de género de las feministas y sus organizaciones.** Por otra parte, es importante tener en cuenta que **las feministas todavía tienen dificultades para posicionarse públicamente sobre cierto tipo de acontecimientos.** Sigue existiendo temor y desconfianza para abordar públicamente determinados temas.

### Sobre el movimiento de mujeres

por Ana Leticia Aguilar, socióloga y feminista<sup>75</sup>



En torno a la **construcción del discurso hemos incidido directamente pero no tenemos estrategias.** En 1985 empezó un grupo de mujeres la mayoría de mujeres feministas que se encontraban en el exilio en México. El interés fue buscar la manera de organizar aquel movimiento de mujeres porque había expresiones, la necesidad estaba ahí planteada y se estaba democratizando el escenario político. La estrategia era organizar y aproximar gente y sumarla a la discusión y debate con relación a nuestra condición de género. Aunque esto no lo teníamos muy claro porque aun estábamos muy vinculadas a nuestra condición de clase, menos que a la condición de género. Nos encontrábamos en un proceso de mucha confrontación y de mucho cambio personal y político. La estrategia era sumar fuerzas a ese debate, hubo participación en el tema de Esquipulas I y II, por parte de las organizaciones de mujeres que se visibilizaron en ese momento.

En los noventa **se empezaron a definir una cierta estrategia de cara a sacar el feminismo de la clandestinidad** y entonces a través de la discusión de temas que habían sido tabú como el tema de la autonomía política, el tema de los derechos sexuales y reproductivos, el tema de la maternidad, maternidad libre y voluntaria, que era el discurso que conocíamos de la teoría feminista y que habíamos leído, nos propusimos estratégicamente discutir precisamente cual era la relación entre género, etnia y clase y por ahí se empezó.

De hecho muchas de las feministas de aquella época se asumían como feministas populares, luego hubo una revisión de eso, un reposicionamiento en términos de que la propuesta feminista es integral y es global no es específica para determinado sector de la sociedad, por lo que no podía haber un feminismo popular. Sin embargo cabe mencionar que hablar de feminismo popular fue una estrategia que se utilizó porque en ese momento era prohibido y era pecado hablar de feminismo hasta dentro de las organizaciones sociales de izquierda y muchas de nosotras fuimos señaladas de divisionistas, de diversionistas, de revisionistas, fuimos expulsadas por feministas.

Esto sucedió del noventa al noventa y cinco, fue un proceso en el que estábamos debatiendo, en el que empezamos a crecer, en el que logramos articularnos de nuevo a través de una discusión y un debate que fue más bien a lo interno del movimiento y uno de los debates que teníamos en ese momento era saber que hacíamos de cara a lo público. Como nos posicionábamos en la sociedad, en que teníamos que participar, como teníamos que decir aquí estamos las mujeres. Pero en eso teníamos diferencias profundas que estaban marcadas por nuestra inmadurez como feministas,—no inmadurez política porque esa ya la traíamos—. **Nuestra inmadurez fue como feministas y nuestras diferencias estaban marcadas en gran medida por lo político,** entre las mujeres que estábamos involucradas, que veníamos de regreso de organizaciones políticas de izquierda y con las mujeres que estaban aun

<sup>74</sup> Patricia Melgar Orozco: "El movimiento de mujeres en Guatemala". Investigación. Prima Terra. Departamento de sociedad. Guatemala. Marzo 2003. <http://primaterra.org/IMG/patricia3.pdf>

<sup>75</sup> ibis

militando con la URNG. Nosotras, las que habíamos sido expulsadas, salido o separadas de la URNG, estábamos planteando que las mujeres de la URNG traían la línea del movimiento revolucionario a nuestro movimiento y que eso lo desnaturalizaba porque nos hacía ir de nuevo sobre las demandas y reivindicaciones de los otros y no de nosotras. **En realidad no pudimos conciliar esas diferencias.**

### *Las entidades corporativistas: CACIF y sindicatos*

#### *El CACIF*

Como ya ha sido mencionado en el texto, en el sector empresarial, la **principal organización que representa los intereses corporativos del sector es el CACIF** (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras). Fundado en 1957, en la actualidad el CACIF agrupa a nueve de las principales actividades económicas de Guatemala.

Tal como ya aparecía mencionado en el mapeo del BID<sup>76</sup>, parecen existir **dos grandes tendencias en el seno de la institución**: la primera, representada por las organizaciones agro-comerciales, de cafetaleros y ganaderos, que incluye a la mayoría de terratenientes (**el ala más reacia a cambios estructurales**); la segunda, relacionada con las cadenas de producción, financieras y comerciales que se dedican a la exportación de productos no tradicionales, y con las nuevas generaciones de empresarios especializados en técnicas administrativas. Existen análisis que señalan que el CACIF sigue estando controlado por la élite agrícola y la élite industrial urbana del país.

Cabe destacar que en años recientes, el CACIF ha participado más directa y públicamente en diversos procesos y debates políticos, y parece haberse abierto, en alguna medida, al debate con otras organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello lo encontramos en la plataforma intersectorial Foro de Guatemala, en la que participa junto con otras organizaciones de la sociedad civil.

#### *Los sindicatos*

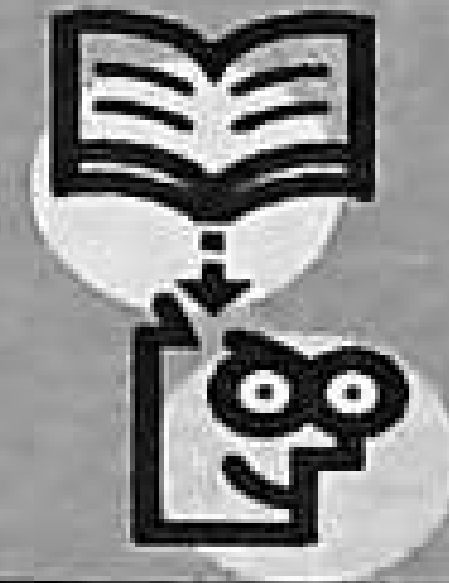
Por su parte, **los sindicatos, son particularmente débiles en Guatemala**. Tal como arrojan diversos análisis, el índice de **sindicalización no sobrepasa el 3 por ciento de la masa laboral, y atraviesa por una de sus etapas más precarias**. Es importante tener en cuenta que los sindicatos figuran entre los sectores más afectados por la represión de finales de los setenta y principios de los ochenta. Tanto es así que desde esa época, cuando se produjo una marcada radicalización de muchas organizaciones sindicales y populares en favor de la lucha revolucionaria, **el movimiento sindical parece no haberse recuperado**.

En 1986, tras el fin de los gobiernos militares y la instauración de un nuevo marco constitucional, y a partir del inicio del diálogo nacional, fruto de los primeros acuerdos previos a la paz, y en el marco del resurgimiento del movimiento social, se produjo un inicio de recuperación del sindicalismo. Es en este período que resurgió el CUC (Comité de Unidad campesina), y se formaron la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), y poco más tarde la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), entre otras instancias.

Sin embargo, como apuntan diversos análisis<sup>77</sup>, **el resurgimiento no pudo librarse del debilitamiento general, que afectó sobremanera al sindicalismo en los anteriores gobiernos militares, habiendo sido masacrados muchos de sus líderes o forzados al exilio**. Tampoco la época actual parece propicia para el desarrollo de los sindicatos, habida cuenta de la persecución a la que todavía son sometidos sus líderes.

<sup>76</sup> Mapeo de las organizaciones de la Sociedad civil (OSC) en Guatemala. Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los consultores Tania Palencia y David Holiday. Junio 1996. (revisado septiembre 1996)

<sup>77</sup> Para profundizar el análisis de los sindicatos, consultar <http://www.observatoriodeltrabajo.org/nueva/web/abrirweb.asp?idenlace=528>

Persecución sindical y social preocupante en Guatemala <sup>78</sup>

**Los sindicatos y las organizaciones sociales más importantes de Guatemala están siendo filtrados por personas afines al gobierno con el fin de debilitarles.** Lo preocupante es que las acciones hostiles al sindicalismo y al movimiento social guatemalteco van más allá de la simple penetración; se han dado varios asesinatos, torturas, secuestros y amenazas contra los y las compañeras (os) que pertenecen a las organizaciones.

El caso del Sindicato de Trabajadores de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas del Ministerio Público -SITRADICMP- es emblemático; se han despedido alrededor de 50 de sus afiliados y a varios directivos se les ha trasladado.

Victor Alejandro Soyos Suet, miembro de este sindicato, había seguido la pista del debilitamiento del SITRADICMP y había reunido documentación importante para evidenciar las irregularidades en el proceso de despidos y traslados hechos desde el Ministerio Público. Victor apareció muerto el 7 de mayo del presente año.

El caso de Amado Mozón, afiliado a la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), también es emblemático; el afiliado había recibido varias llamadas a su teléfono, amenazándole a muerte si no dejaba sus actividades sindicales. El 12 de Enero de este año fue asesinado brutalmente, recibiendo tres disparos a la cabeza.

Las amenazas no se han limitado a la intimidación de los líderes y miembros del sindicato, sino que también se han dirigido a sus familias. Maritza Elosay Perez, esposa del sindicalista Cesar Orlando Jiménez, fue secuestrada y torturada. Quienes perpetraron el crimen, enviaron un mensaje a su esposo: "Decíle a tu marido que se aleje del sindicato o a la próxima van tus hijos". El hecho fue denunciado ante el Ministerio Público pero la ineficiencia y pasividad del mismo permitieron que las amenazas se materializaran.

La sindicalista Irma Judith Montes Barrios ha sido constantemente amenazada, y afirma que hay complicidad entre sus agresores y la alcaldía de Coatepeque. Al sindicalista Edgar Neftaly le han dado nueve balazos a su casa como forma de intimidación. Minutos después, Neftaly recibió una llamada donde le advertían "te has metido a problemas en el hospital por desarrollar el sindicato vos y tu familia se van a morir" (Edgar es dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala). Fuertes indicios apuntan a complicidad de funcionarios o empleados del Estado guatemalteco.

En Febrero del 2009, una delegación de la OIT visitó Guatemala para señalar y hacer recomendaciones sobre la frágil situación sindical del país. El Comité Campesino del Altiplano (CCDA) denunció constantemente la obligación del Estado guatemalteco a acatar los señalamientos de la OIT. El coordinador de la organización, Leocadio Juracan, recibió días después amenazas de muerte a su teléfono celular. Un año antes, Leocadio había sido atacado con armas de fuego mientras iba manejando su vehículo.

El mercado informal de Coatepeque fue blanco de una redada policial para desalojar a quienes vendían ahí sus productos. Los policías cubrían sus rostros. Trece personas fueron heridas de bala y los afiliados al movimiento, Diego Gustavo Chiti Pu y Sergio Alejandro Ramirez, fueron asesinados. Se cree que ambos fueron **ejecutados extraoficialmente**.

A pesar de que todos estos ejemplos no abarcan la totalidad de atrocidades que se han cometido en contra del movimiento social y sindical en Guatemala, estos casos han sido recopilados en lo que va de este año, lo cual deja muchísimo que decir sobre la preocupante situación guatemalteca.

*Las Iglesias*

<sup>78</sup> Sábado, 16 de mayo 2009 el pregón.org y msicg

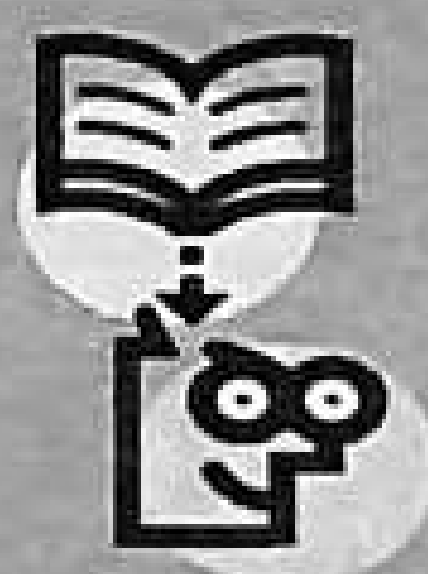
El **papel de las Iglesias** es contradictorio y su posicionamiento frente al Estado variable, yendo de la oposición crítica al posicionamiento en tanto que aliados; como sucede con la Iglesia Evangélica con varios de sus pastores y miembros, que integran las estructuras del poder, tanto a nivel del Congreso como a nivel del poder ejecutivo.

En materia de **oposición crítica**, por ejemplo, destacan las posiciones de la Conferencia de las iglesias y de los comunicados de los Obispos que abordan importantes temas de la vida nacional, como la extracción minera a cielo abierto. Existen, por otra parte, como reconoce Sylvia Davila, de la Fundación Avina Guatemala<sup>79</sup>, ámbitos donde la Iglesia Católica ha tomado opciones muy firmes y protagónicas como por ejemplo en la salud reproductiva y temas agrarios. En materia de Derechos Humanos, como ya ha sido brevemente evocado, la Iglesia católica -considerada como una de las pocas instituciones con una verdadera capilaridad y presencia nacional- ha desempeñado y sigue desempeñando un papel fundamental, a partir del trabajo realizado por la Oficina de derechos Humanos del Arzobispado, a nivel nacional, y las pastorales parroquiales, en el territorio.

Es importante destacar que **Guatemala se distingue por poseer el mayor porcentaje de evangélicos en toda Latinoamérica**. Un informe reciente reporta que el 40% de los guatemaltecos profesa la fe evangélica y que existen cerca de 25.000 iglesias evangélicas (de las que 20.000 están asociadas a la Alianza Evangélica)<sup>80</sup>. Sin embargo, es difícil saber con exactitud el porcentaje real, teniendo en cuenta que las políticas de conteo han producido frecuentemente sobreestimaciones o subestimaciones motivadas por intereses políticos.

Lo cierto es que desde sus orígenes, en 1937, el auge de la Iglesia Evangélica ha sido espectacular en el país. Los motivos son diversos, y son varios los analistas que señalan las décadas de 1970 y 1980 como años clave para el desarrollo del evangelismo, tras el terremoto de 1976 y durante los 36 años de conflicto armado. Como analiza Sylvia Davila<sup>81</sup> *“en ambos eventos, las iglesias evangélicas “regalaron” materiales de construcción y dinero especialmente a las comunidades indígenas y esto vino a “convertir” automáticamente a muchos de los habitantes de estas comunidades en “evangélicos”*. Desde entonces, la Iglesia Evangélica ha sido muy activa en ámbitos como la salud o la educación.

#### Sobre el rol de las Iglesias por Sylvia Davila (Fundación Avina)<sup>82</sup>



Lo que sucede es que debemos generar información precisa y concreta. Primero se identifica un problema, y luego tenemos que tener información para comentar como abordar el problema. Esto significa un camino por recorrer en que significa desarrollar una actitud de propuesta hacia el diálogo franco, sin protagonismos que fortalezca los vínculos de manera que se sumen y multipliquen los esfuerzos. Por supuesto que en estos espacios de diálogo, la voz de las comunidades de fe integradas y con posiciones bien informadas para que sean además firmes serán de mucho valor en este proceso de construcción colectiva. Esa concertación de las comunidades de fe, tiene que tener la voz de todas las opciones, Católica, evangélica, histórica, e indígena.

En Guatemala yo veo una gran debilidad y **es que no hay procesos**. No hay seguimiento a lo que pasó, y cada 3-4 años se está volviendo a redescubrir el problema ¡Cada 4 años! Este es una gran debilidad de la política, que no permite que se implemente e institucionalice ningún proceso y por

<sup>79</sup> Entrevista para el Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs Georgetown University. 31 enero 2009

<sup>80</sup> <http://www.noticiacristiana.com/news/portada.php>

<sup>81</sup> Entrevista para el Berkley Center for Religion, Peace, and World Affairs Georgetown University. 31 enero 2009

<sup>82</sup> ibis

supuesto no trasciende hacia lograr los cambios necesarios e impostergables. La sociedad civil aquí debe jugar un rol determinante, pero también es débil y no trasciende de la protesta a la propuesta.

Las iglesias han apoyado este proceso en una variedad de formas, **pero no suelen tocar las situaciones estructurales. En nuestras iglesias y nuestros hogares, no es la norma hablar de política, religión ni sexo en su debida expresión.** Si no se abordan estos temas con profundidad, es muy difícil construir una sociedad informada. En estos espacios los jóvenes son los grandes ausentes. La percepción en nuestro país, es que la política es sucia. La realidad es que nosotros hemos permitido que la política se quede en las manos de los mismos, porque carecemos de los espacios de participación ciudadana.

**Las iglesias, creo yo, no han tomado su parte en construir procesos.** Las iglesias salen cuando hay un problema, donde perciben un conflicto con la doctrina, como en temas de salud reproductiva, pero allí se quedan. Monseñor Ramazinni lo expuso de manera muy clara en nuestro seminario, y estoy de acuerdo que carecemos de procesos participativos hacia una educación social incluyente.

### *Las universidades y los medios de comunicación*

#### *Las universidades*

Se podría considerar las **Universidades como integrando la sociedad civil** si no fuese porque sus financiaciones provienen del Estado en el caso de las Universidades públicas. La Universidad San Carlos es interesante en la medida **que es uno de los pocos niveles de institucionalidad del Estado guatemalteco que tiene la competencia para hacer propuestas de leyes al Congreso al lado de los diputados del Congreso**, del poder ejecutivo, de la Corte suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral. Esta posibilidad ya fue usada en varias oportunidades por la Universidad San Carlos en coordinación con organizaciones de la sociedad civil.

#### *Los medios de comunicación*

Por su parte, **los medios de comunicación** representan un sector interesante en la medida que pueden constituir una verdadera entidad de la sociedad civil siempre y cuando exista libertad de expresión -formalmente garantizada en Guatemala-, se garantice la protección a los periodistas -lo que ya no es más el caso- y que haya una diversificación real en los grupos que controlan los medios de comunicación. En este sentido, **la prensa de Guatemala** (particularmente la prensa escrita y la radio<sup>83</sup>) **está bajo el dominio de los mismos grupos de interés de Guatemala**, lo que impide un verdadero pluralismo de opinión en pos de un periodismo libre y profesional.

## **4.2. Roles de la sociedad civil en Guatemala**

Es difícil establecer tendencias generales sobre el desarrollo de las OSC en su conjunto, teniendo en cuenta la gran diversidad de temas y sectores en los que operan las OSC, a veces de manera complementaria -pero frecuentemente subsidiaria al Estado, al no estar el Estado presente para la prestación de muchos servicios de base-, **a veces de manera confrontacional, en clara oposición al mismo**, de acuerdo con la propia naturaleza dual de la

<sup>83</sup> La situación de la radio es particularmente preocupante teniendo en cuenta que: (i) se encuentra bajo el control de los grupos económicos dominantes y de las Iglesias; (ii) el sistema de acceso a las frecuencias es por subasta económica; (iii) no existen frecuencias libres, de manera que son diversas las radios que tienen que operar desde la ilegalidad. Por su parte, la prensa escrita se encuentra también en una situación preocupante, teniendo en cuenta: (i) la concentración de los medios en un reducido número de grupos empresariales; (ii) el escaso grado de apertura a opiniones divergentes (únicamente en el área editorial) y; (iii) el monopolio existente en materia de importación de papel. Por su parte, los cuatro canales de televisión abiertos pertenecen a un mismo grupo empresarial.

sociedad civil<sup>84</sup>. En cualquier caso, y aun a riesgo de ser excesivamente simplistas, es posible identificar **cuatro grandes roles asumidos por las distintas categorías de OSC en Guatemala**<sup>85</sup>:

#### *La provisión de servicios de base*

En primer lugar, las OSC han sido y siguen siendo los **proveedores de servicios por excelencia** en sectores y zonas geográficas donde el Estado y los gobiernos locales han tenido un débil –o incluso nula- presencia y donde el Mercado ha sido ineficaz o ni siquiera ha estado presente. Esta tendencia es particularmente visible en el **sector de la educación**, por ejemplo, donde, como analiza el informe Scanteam<sup>86</sup>, el rol de las OSC ha sido y continúa siendo clave a pesar de haber aumentado el volumen de financiación pública e internacional.

Como ya reconocía el mapeo realizado por el BID en 1996<sup>87</sup>, es en este grupo de organizaciones donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia de servicios de educación, salud, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, organización social, etc. Estas organizaciones concentran su atención en mejorar las condiciones de vida y promover la organización comunitaria a través de métodos de cooperación y trabajo colectivo. Destacan por ejemplo las organizaciones ligadas a las Iglesias. También se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia técnica y financiera para apoyar procesos productivos en comunidades donde principalmente habitan campesinos pobres o en zonas urbanas marginales. Es el caso de los comités pro-mejoramiento comunitario, y las ONG con vocación desarrollista. Cabe mencionar que se ha criticado el **excesivo paternalismo de algunas ONG** de acompañamiento debido a una vocación de servicio con demasiado protagonismo, así como el fenómeno de **suplantación de liderazgos en detrimento de la función de acompañamiento de las organizaciones comunitarias**. Algunas ONG son sin embargo, conscientes de esta tendencia y de las debilidades que han caracterizado el desempeño de la vocación acompañadora de las ONG y se están posicionando al respecto, de manera a subsanar errores cometidos en el pasado, como se desprende de las declaraciones contenidas en la Memoria del III Congreso Nacional de ONG que tuvo lugar en el 2008<sup>88</sup>.

#### *Defensa de intereses y/o promoción del bien colectivo*

En segundo lugar, las OSC han desempeñado y siguen desempeñando un rol relevante en la **defensa de los intereses de un sector de la población y/o la promoción de actividades consideradas de interés colectivo o nacional**. Son así diversas las organizaciones en Guatemala que se sitúan en esta esfera. Se trata de organizaciones tradicionales como las organizaciones culturales, el movimiento de mujeres, el movimiento indígena, las organizaciones de campesinos, las organizaciones sindicales, las organizaciones comunitarias y las cooperativas, entre otras, pero también de organizaciones nuevas como las pertenecientes al movimiento de jóvenes.

Cabe destacar que son varias las organizaciones que trabajan en esta categoría las que realizan también acciones de incidencia en las políticas públicas.

<sup>84</sup> Ver Anexo 3 - Visión compleja y adaptativa sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil

<sup>85</sup> En este apartado se analizan únicamente los roles de la OSC que **promueven principios democráticos y no violentos**.

<sup>86</sup> Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007

<sup>87</sup> Mapeo de las organizaciones de la Sociedad civil (OSC) en Guatemala. Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por los consultores Tania Palencia y David Holiday. Junio 1996. (revisado septiembre 1996).

<sup>88</sup> Para más información consultar: <sup>88</sup> Estudio sector ONG en Guatemala en el marco de la memoria del III Congreso Nacional de ONG. "Transformación y desarrollo". Publicación de Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).

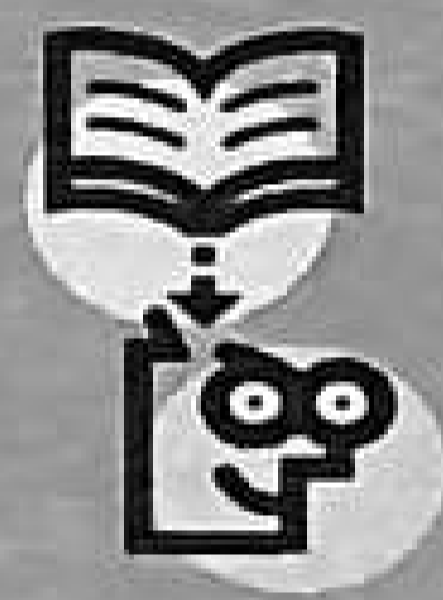
### *Educación cívica, incidencia política y cabildeo*

En tercer lugar, son diversas las OSC en Guatemala que sitúan su campo de acción **en la esfera de la educación cívica, la incidencia política y el cabildeo** de manera a impactar en las políticas públicas y/o vigilar el desempeño de las instituciones y funcionarios del Estado, aunque cabe recalcar que las funciones de auditoría social son todavía minoritarias y la capacidad real de influencia y sobre todo de fiscalización muy variable, dependiendo de los sectores<sup>89</sup>, como también aparecía reflejado en el informe de CIVICUS.

Habida cuenta de la **fragilidad del sistema de partidos políticos** a la que hacíamos referencia en el capítulo anterior, las **OSC siguen todavía hoy en día desempeñando la voz disidente y de "bateador emergente"**<sup>90</sup>, no sin dificultades, más importante en el país. En esta esfera es posible situar a las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de educación ciudadana, las incipientes redes y alianzas existentes, sobre todo de carácter sectorial, y también, como apuntábamos en el párrafo anterior, algunas de las OSC activas en la defensa de intereses colectivos.

En general, y aun a sabiendas del riesgo que supone hacer generalizaciones, estas organizaciones han sido muy activas en la reivindicación, el diálogo y la proposición en el marco del proceso de reforma impulsado en diversos sectores de la vida política, legal y administrativa. **El reto que se plantea a muchas organizaciones es el de poder asumir progresivamente funciones de auditoría social y de fiscalización, sin perder su papel como actor fundamental de cambio, mientras se reconstruye, o incluso construye, la institucionalidad política.**

A propósito de la educación política en Guatemala por Sylvia Davila (Fundación Avina)<sup>91</sup>



Es un problema de voluntad política, y en cierto modo, **es una falta de una visión de País compartida por la sociedad guatemalteca.** Por no tener una visión de una realidad deseada, y por poca capacidad para el diálogo, el pueblo se encuentra con poco acceso a incidir en el poder.

No existe en el País una **educación ciudadana que esté formando ciudadanos comprometidos con la realidad nuestra** y por supuesto esto se refleja en una marcada falta de interés en la sociedad guatemalteca hacia la participación ciudadana en aspectos políticos, hay temor al rechazo y al abordaje con coraje de los cambios que deben hacerse para promover una sociedad más justa e incluyente.

Otra gran realidad, **es la propia dificultad de construir procesos de diálogo con todos los actores conjuntos en el país, incluyendo los líderes religiosos.** Es sumamente importante promover cambios, y esto que significa diálogos, y si la construcción no se hace desde los procesos es bien complicado llegar a donde se quiere llegar.

<sup>89</sup> El ejemplo de los avances del diálogo y la interlocución Estado – sociedad civil en el sector seguridad es bastante único como se analizará más adelante en el mapeo sectorial relativo. En este sector las OSC han desempeñado un papel fundamental, a la vez propositivo y reivindicativo, que ha contribuido a hacer avanzar la agenda nacional de la seguridad y la justicia. La clave hoy en día se sitúa en la "necesaria reconversión" de las OSC, quienes debe fortalecer su rol de auditoría social y fiscalización, de manera a poder asumir el gran reto que significa el cumplimiento de los compromisos asumidos.

<sup>90</sup> Esta expresión fue utilizada por diversos representantes de la SC entrevistados en el marco de la misión.

<sup>91</sup> ibis

### *Investigación*

Por último, en cuarto lugar, **existe un grupo de organizaciones dedicadas fundamentalmente a la investigación**, que ofrecen estudios sobre temas de interés nacional, de manera a incidir tanto sobre el Estado como sobre la propia sociedad. Se trata de la categoría que incluye a los centros de investigación y las instituciones académicas, así como también a algunas de las organizaciones posicionadas en la categoría anterior (esto es la esfera de la incidencia política y el cabildeo) que asumen ocasionalmente roles de investigación.

### *Conclusiones*

De estos tres últimos roles se desprende que las OSC desempeñan un papel importante, **no exento de dificultades sin embargo, en la provisión de visiones alternativas sobre el desarrollo y la gobernabilidad.**

Sin embargo, como ha sido evocado en el capítulo histórico al abordar las distintas fases y sus implicaciones para la sociedad civil, **este rol como actores de gobernabilidad** (no estrictamente ligado a una lógica de provisión de servicios) se ha visto severamente debilitado en los últimos años, en razón de fenómenos como:

- **la falta de liderazgos efectivos y el problema generacional;**
- **el repliegue por miedo frente a las provocaciones, amenazas y asesinatos** por parte de grupos paramilitares no controlados;
- **la ONGización de los movimientos populares;**
- **la suplantación de liderazgos por parte de algunas ONG** en detrimento de la función de acompañamiento de las organizaciones comunitarias;
- **la migración de cuadros formados y con experiencia** de las organizaciones de la sociedad civil hacia las estructuras de gobierno o del Estado;
- **la deslocalización de la formas de organización** en el campo hacia la ocupación del poder político institucional a través de los Comités de desarrollo;
- **la reducción de la fuerza de los sindicatos;**
- **las persistentes divisiones en el seno de la sociedad civil y;**
- **el escaso diálogo intersectorial, o incluso la reticencia** de algunos sectores de la sociedad civil a trazar puentes para acercarse al Estado de manera a construir visiones conjuntas.

### ***4.3. Elementos finales del diagnóstico en clave de tendencias y retos de futuro***

Para finalizar, y partiendo de los elementos de diagnóstico esbozados en las líneas anteriores, se destacan algunas de las tendencias más marcadas, que caracterizan la sociedad civil hoy en Guatemala, y que suponen verdaderos retos para el sector.

#### ***Divisiones y persistencia de la polarización***

Perviven, en efecto, todavía muchas divisiones que dificultan la coordinación entre las organizaciones, y la consolidación en último término, del sector en su conjunto. Como ponen de relieve distintos análisis y confirmaron los representantes de la sociedad civil entrevistados en el curso de la misión, existe una división clara entre las **organizaciones urbanas**, y muy particularmente las ONG y otras OSC basadas en Ciudad de Guatemala, y las **organizaciones de primer y segundo nivel rurales**; una división que ha incitado el debate sobre la cuestión de la representatividad comunitaria. Como analiza el informe Scanteam (2007), con un entorno jurídico favorable para la proliferación de organizaciones de la sociedad civil a nivel local, las organizaciones comunitarias participan cada vez más activamente en el desarrollo de sus propias comunidades. Esta tendencia ha suscitado una mayor competencia entre las



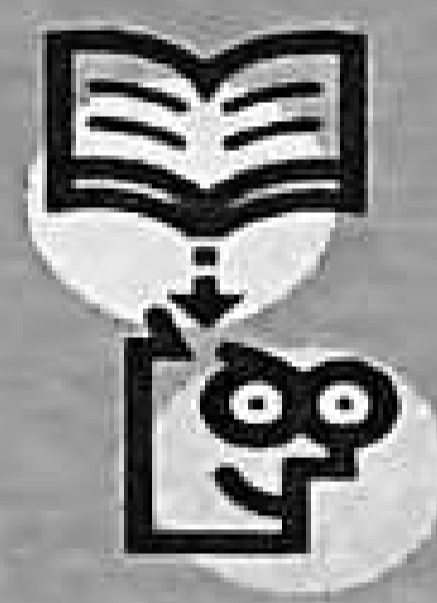
organizaciones comunitarias y de base, por un parte, y las ONG, por otra parte, para la provisión de servicios y las acciones de advocacy. Lo que tradicionalmente podía catalogarse de relaciones clientelares entre las ONG y las OB se está convirtiendo en fuente de conflicto, sobre todo en lo que concierne la cuestión de la representación de los intereses de la comunidad. Tradicionalmente las ONG han representado a las OB en las instancias de toma de decisiones; sin embargo, hoy en día, **son muchas las OB que exigen representación directa, cuestionando entonces los sistemas de representación a través de las ONG frente al Estado y los donantes.**

Existe asimismo una división entre las organizaciones que promueven los **derechos económicos** (como la tierra, el resarcimiento para las víctimas de la guerra, etc.) y las organizaciones que **defienden los derechos civiles y culturales** (participación política, derechos culturales indígenas, acceso a la justicia, creación de un sistema legislativo paralelo para las comunidades indígenas, etc.). Existen también divisiones y **posicionamientos antagónicos respecto a asuntos controvertidos** como la seguridad civil, los Acuerdos de Libre Comercio o la auditoria social de fondos públicos, entre otros.

De alguna manera, como también evocan diversos analistas, **Guatemala se ha caracterizado por el recurso político recurrente a la regla del "divida y dirija"**; un factor que ha calado profundamente en la sociedad guatemalteca, haciendo también mella en sus expresiones y formas organizativas. Como pone de relieve el estudio de CIVICUS, la situación que prevalece hoy en día **está lejos de corresponderse con el "edificio ideal y formal" que es visible en la superficie**; de ahí que la **unificación de fuerzas y consolidación de las esferas de influencia sean una prioridad inaplazable.**

### Gobernabilidad en Guatemala

#### Los retos de la agenda de la paz, la democracia y el desarrollo<sup>92</sup>



Tradicionalmente la sociedad ha tenido una drástica segmentación producto de muy desiguales accesos a la riqueza, la educación y el status social, mezclados con muy profundas diferencias étnicas. Lo étnico y lo económico social tienden a fusionarse. Los indígenas constituyen la población más pobre de la sociedad. Y en las cúspides del poder económico, político, social o cultural casi siempre habitan guatemaltecos de procedencia blanco mestiza. **Los puentes entre los distintos estratos de esa sociedad tan diferenciada han sido débiles o inexistentes.**

Los sectores poderosos de la tierra, el comercio, la industria y la banca tienen articulaciones añejas con el poder militar y juntos han controlado en medida considerable el poder político, sea éste ejercido por civiles electos o militares dictadores. **Los otros segmentos subordinados de la sociedad civil tienen también algún grado de organización y capacidad de movilización pero su articulación con los poderes estatales ha sido muy débil.**

Los **partidos políticos como espacio de agregación de intereses diversos y heterogéneos capaz de intermediar entre el poder y la sociedad atraviesan hoy por una profunda crisis.** En todos ellos hay descomposición, divisionismo y en todos los que han hegemonizado la vida política en los últimos 17 años florecen tendencias que rápidamente se transforman en nuevos partidos políticos. Esa tendencia a la atomización de las organizaciones partidarias deja al Estado sin mediaciones políticas con la sociedad.

**Por esa razón los canales de interlocución tienden a sustituirse por espacios de presión o toma y**

<sup>92</sup> **Casos: Gobernabilidad en Guatemala. Los retos de la agenda de la paz, la democracia y el desarrollo.** Edgar Gutierrez. Secretario de análisis estratégico. Presidencia de la República de Guatemala. Lima, Perú 30 de octubre de 2002. Ponencia preparada para el II Foro temático regional: Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres. The World Bank Group

**daca entre el Estado y los poderes fácticos que tan importante papel tiene en la sociedad** (oligarquía, ejército, medios de comunicación) a lo que hay que agregar la presencia cada vez más envolvente del crimen organizado en distintas esferas del poder económico, militar y político.

**Los movimientos sociales tradicionales se debilitan en Guatemala como en otros países** (sindicatos, organizaciones campesinas). Pero hay, con presencia visible o en estado latente, **nuevos actores sociales que deben ser tomados en cuenta para que la concertación no sea exclusivamente con los sectores cupulares de la sociedad.** El movimiento por los derechos humanos tiene una presencia importante en la vida política. Las **mujeres, los indígenas y los migrantes** son actores sociales de una enorme potencialidad, que vinculados con otros, como los pobladores, pueden contribuir a diversificar la estructura social del poder, permitiendo que el Estado procure una interlocución plural con la sociedad.

Con este conjunto de instituciones, partidos, poderes fácticos y actores sociales heterogéneos y con pocos canales de comunicación entre sí, con una cultura política orientada a la ruptura, ante la incapacidad de administrar los disensos **y con una tradición de defensa estrecha de intereses sectoriales que difícilmente se agregan y combinan para objetivos comunes,** es con lo que hay que lidiar en Guatemala para buscar la gobernabilidad que preserve la democracia y permita el cumplimiento de los acuerdos de paz.

### *El rol incipiente de las entidades y cuerpos federadores, redes y alianzas*

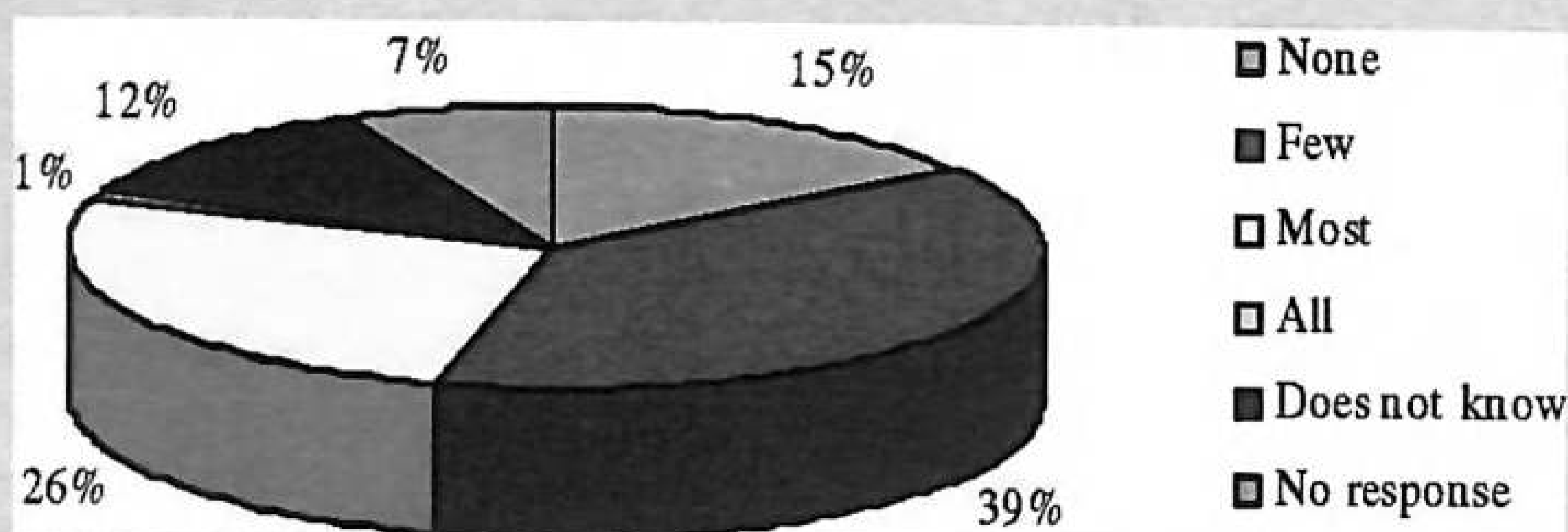
En este sentido vale la pena detenerse un momento en las entidades federadoras, coordinadoras y redes (las denominadas organizaciones de tercer y cuarto nivel<sup>93</sup>), habida cuenta de su potencial aglutinador. Es importante señalar que la coordinación y concertación supone **un fenómeno todavía reciente, pero en progreso en los últimos años.** Se configura a partir de lógicas sobre todo sectoriales -que emanan de los distintos movimientos o componentes de la sociedad civil y que son favorecidas por un sentimiento de pertinencia común, mayor o menos dependiendo del sector y de las divisiones persistentes en el mismo (grupo de ONG, movimiento de campesinos y productores, movimiento de mujeres, pueblos indígenas, etc.)- pero también con base territorial y geográfica.

<sup>93</sup> Cabe destacar que esta catalogación, enunciada en la introducción del informe, es diferente de la propuesta por Castellanos y Murillo (en "*Inflation Dynamics' Micro Foundations: How Important is Imperfect Competition Really?*," Econometric Society 2004 Latin American Meetings 78, Econometric Society, revised. 2004), al diferenciar entre el primer (organizaciones de base y comunitarias) y segundo nivel (ONG y otras OSC formalmente establecidas), y situar el tercer y cuarto nivel en la esfera de las organizaciones federadoras (cuyos miembros son otras organizaciones). La clasificación de Castellanos y Murillo integra en un mismo primer nivel las OB y las ONG y diferencia los otros tres niveles en función del alcance territorial. El Anexo 6 contiene una descripción más detallada de dichos niveles de análisis.

### Las entidades federadoras y redes<sup>94</sup>



Como pone de relieve el estudio de CIVICUS, únicamente un 1% de las organizaciones entrevistadas pensaron que toda OSC pertenecía a alguna una federación u otro tipo de organización-paraguas, mientras que un 26% pensó que es una mayoría la que es miembro de otras organizaciones superiores. En cambio, un 50% de las organizaciones entrevistadas afirmaron que es una minoría la que pertenece o organizaciones de tercer y cuarto nivel, como aparece reflejado en el gráfico elaborado por CIVICUS que retomamos a continuación.



Fuente: Estudio CIVICUS

Como ponía de relieve el mapeo realizado por el PASOC<sup>95</sup>, a nivel nacional las relaciones entre las organizaciones de sociedad civil se dan en espacios creados alrededor de una agenda común de las organizaciones o a intereses compartidos. Estos espacios adquieren distintas formas y denominaciones como: redes, mesas de concertación, consejos, instancias de coordinación, etc. Aunque en estos espacios es intenso el intercambio y la comunicación entre las OSC, **no se constata que den lugar a coordinaciones efectivas entre las organizaciones participantes.** Ocasionalmente además, los espacios de coordinación entran en competencia con las OSC por la captación de recursos financieros de cooperación. Esto introduce un cuestionamiento para ser abordado acerca de la función de estas instancias de coordinación.

Así, son todavía pocos los ejemplos, particularmente en el cuarto nivel –que supera la lógica estrictamente sectorial y/o territorial y supone la concertación entre diversos sectores y territorios como fue la Asamblea de la Sociedad Civil- de organizaciones de este tipo. Destacan, por ejemplo, la CONGCOOP (que aglutinan a las ONG y cooperativas), CONIC (Red de

<sup>94</sup> Transcending the Creation of Possible Worlds. Guatemala civil society index. An assessment of Guatemalan civil society (2003 – 2005). Civicus Civil Society Index report for Guatemala. A report written by: The Institute of Cultural Affairs (ICA) with assistance from the Civil Society and Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLACSO).

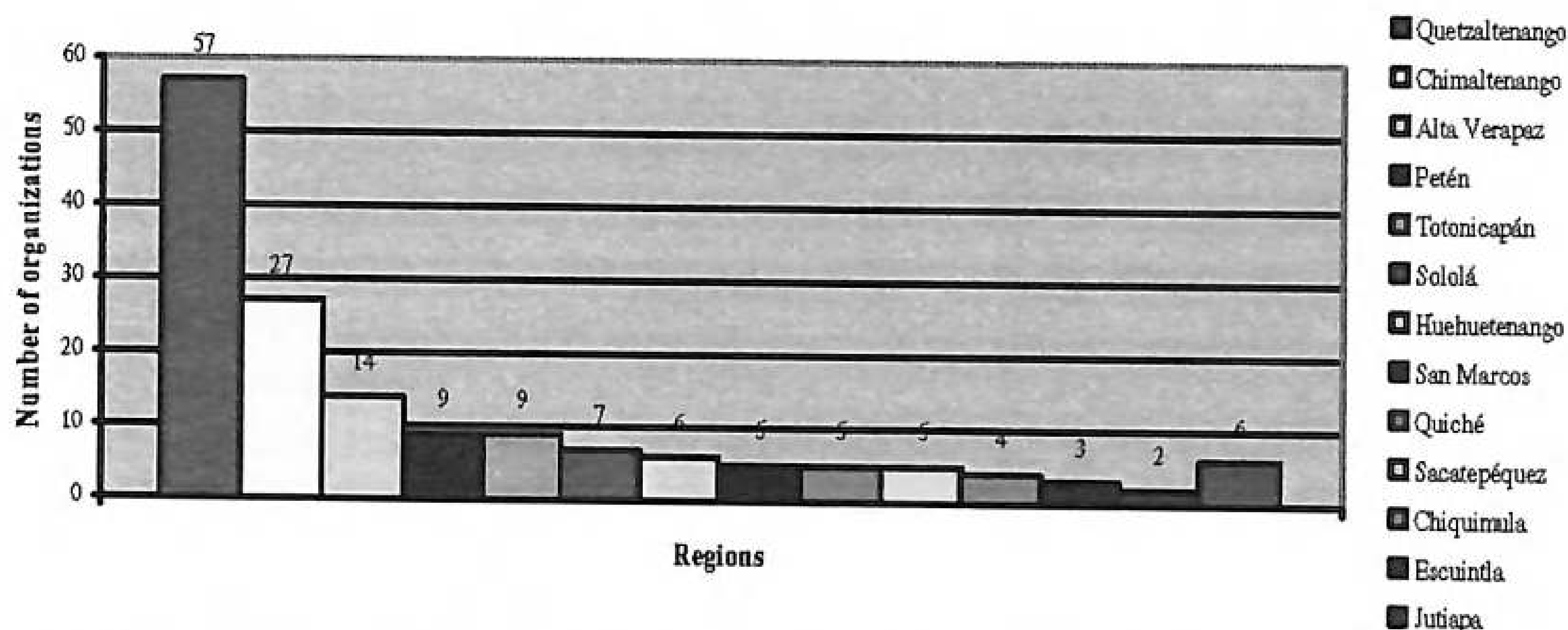
<sup>95</sup> Mapeo de organizaciones de la sociedad civil al nivel nacional y al nivel departamento en San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Alta Verapaz y Chiquimula basado en análisis de sistemas institucionales INFORME DE INVESTIGACIÓN. Laura Villegas (Investigadora Principal); Ofelia Charar, Thelma Gómez, Mildred Ramírez, Xiomara Lima, Jesús Acevedo (Investigadores Locales); Otto Valle y Andrea Calvaruso (Asesores). Guatemala, Marzo del 2007

organizaciones indígenas y campesinas), el Sindicato de MISCP (que aglutina al sector indígena, campesino y movimiento popular), CIS (Colectivo de Organizaciones Sociales), la Unión nacional de Mujeres Guatemaltecas, la Coordinadora Juventud Guatemala o el Foro Guatemala entre otros. En un plano menos formalizado e institucionalizado, y concebidas en tanto que alianzas, destaca por ejemplo, el Frente del Polochic, que incluye a organizaciones campesinas con conflictos territoriales a lo largo del río Polochic, etc. Por último mencionar que algunas de las alianzas son temporales (como es el caso del proyecto Mirador Electoral), fraguadas en el marco de determinados momentos y procesos (como el proceso electoral) y también de proyectos de cooperación, como sucedió con PASOC en su fase anterior y actual y con anteriores intervenciones de USAID, como se analiza en el capítulo 6 sobre las estrategias y programas de los donantes.

*Una distribución geográfica desigual y unas fuente de financiación fundamentalmente externas*

En relación a la distribución geográfica, de los análisis elaborados hasta el momento parece desprenderse que **se registran diferencias importantes por departamentos**. Existe así una mayor concentración (particularmente de las organizaciones de segundo nivel, como las ONG con vocación desarrollista y orientadas a la prestación de servicios) en las regiones central y occidental, frente a las regiones orientales que tienen un menor grado de cobertura. A nivel de departamentos, destacan particularmente Guatemala, seguida por Quetzaltenango y Chimaltenango.

El siguiente gráfico, elaborado en el marco del estudio CIVICUS, muestra la distribución (en términos de localización y cobertura) por departamentos sin considerar la capital:



Fuente: Estudio CIVICUS, a partir del estudio "Características del Sector ONG en Guatemala"

La mayoría del OSC que implementa programas y proyectos (es decir, la mayoría de organizaciones situadas en al primera categoría que analizábamos brevemente en el apartado anterior: la de la prestación de servicios) se encuentra en las zonas rurales. Las acciones de cabildeo e incidencia política, como señala el estudio de Scanteam (2007), aunque siguen siendo fundamentalmente urbanas, tienen también incidencia en las vidas de las poblaciones rurales. Es importante mencionar que sin embargo, son todavía muchas las organizaciones que trabajan bajo una lógica estricta de proyectos (algo que algunos críticos han catalogado como una cierta "**proyectitis**" en el seno de las OSC, particularmente las ONG), de manera que es frecuente que los programas y proyectos en las zonas rurales se mantengan mientras exista financiación exterior, lo que supone un freno importante para la apropiación de los procesos impulsados.

En efecto, uno de los elementos que caracteriza las OSC es su **completa dependencia de las fuentes de financiamiento externas**, principalmente la cooperación internacional. Esa vulnerabilidad financiera tiene un impacto en la definición de sus agendas y estrategias, sobre todo ligadas a las preocupaciones de los grupos mas debilitados de la población,

particularmente cuando la defensa de estos intereses van en contra de los intereses de la cooperación; algo que sucede por ejemplo ahora en las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión europea. Esto significa también un factor de división interna profunda entre las ONG, en busca de su supervivencia financiera adaptando su agenda a la agenda de la cooperación o a temáticas internacionales definidas desde afuera.

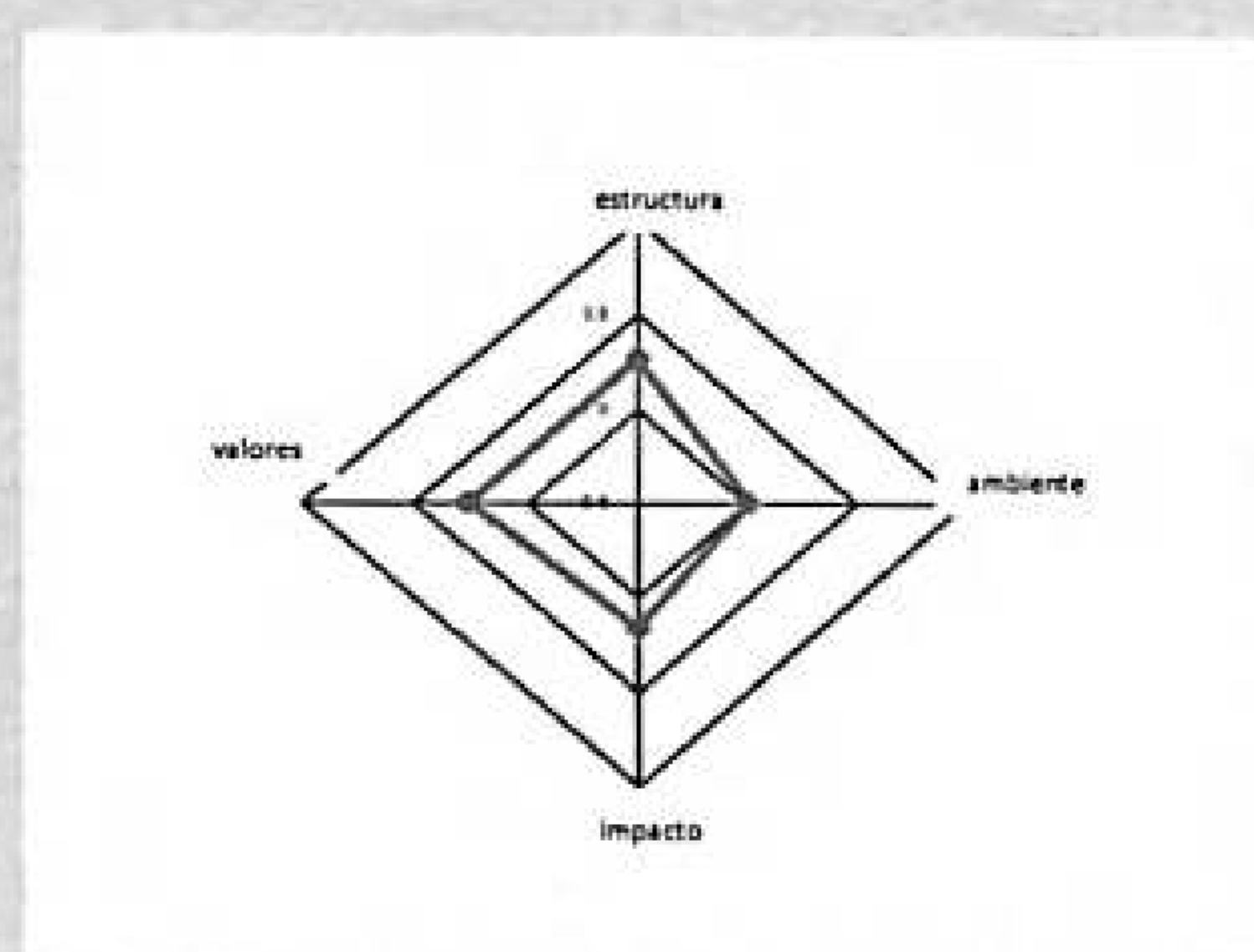
### Conclusiones

A modo de conclusión retomamos el Diamante CIVICUS de la sociedad Civil y las principales conclusiones del estudio. El diamante guatemalteco sugiere un **contexto desequilibrado** de la sociedad civil en el país, con un **entorno/ambiente teóricamente favorable**, pero severamente restringido en la práctica.

Su estructura, caracterizada por **formas organizativas jóvenes, diversas y todavía frágiles**, tiene repercusiones en la **capacidad que tiene el sector en conjunto para impactar las políticas públicas**, mientras que sus **valores**, aunque están promovidos extensamente, **todavía se están afianzando**.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que dada la diversidad y heterogeneidad, que caracteriza a la sociedad civil en Guatemala es difícil hacer generalizaciones. Veamos algunos de los resultados del estudio con mayor detalle:

#### El "diamante" CIVICUS en Guatemala<sup>96</sup>



A nivel de la **estructura** las principales debilidades detectadas son las siguientes:

- **exclusión de algunos segmentos de la sociedad en los canales abiertos de participación y escasa representación de los grupos tradicionalmente marginados** en la dirección y membresía de las organizaciones. Las organizaciones que fomentan una mayor participación son las organizaciones ligadas a las Iglesias y las asociaciones de vecinos., seguidas por las organizaciones educativas y de deportes.
- **al déficit en el nivel de organización de las actividades y la temporalidad de las organizaciones, se une la situación de recursos limitados que provoca competencia por el acceso a fondos públicos y de la cooperación.** Además, la **vulnerabilidad financiera** redundando en una excesiva dependencia de financiación externa, no necesariamente alineada con la vocación, prioridades y objetivos de las organizaciones
- Los recursos humanos constituyen, sin embargo, una **fuerza estructural** para la movilización en áreas donde el Estado y el mercado han limitado sus intervenciones o son ineficaces.

<sup>96</sup> Elaborado a partir del informe de CIVICS: Transcending the Creation of Possible Worlds. Guatemala civil society index. An assessment of Guatemalan civil society (2003 – 2005). Civicus Civil Society Index report for Guatemala. A report written by: The Institute of Cultural Affairs (ICA) with assistance from the Civil Society and Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLACSO).

A nivel del **ambiente o entorno** es posible destacar los siguientes elementos:

- la construcción actual de los sistemas sociales se basa en gran parte en la puesta en práctica forzada de **un modelo exógeno** que, a pesar de su validez democrática y protectora en el nivel formal, no tiene sistemáticamente el consenso y la aceptación requeridos en el nivel informal
- las **prácticas de exclusión y discriminación** limitan el efecto de las normas existentes y parece existir un cierto estado de miedo en la sociedad civil; un miedo que se junta con la **desconfianza que pervive entre miembros de la sociedad** y hacia las instituciones del Estado, especialmente aquellas a cargo de proporcionar seguridad, como la policía y las fuerzas armadas.
- **existen limitaciones al libre ejercicio de los derechos, de carácter estructural y político.** Guatemala es un Estado socialmente conservador, débil y poco tolerante hacia la diversidad. El sistema actual totalmente desigual de distribución de la propiedad es atribuible en gran medida a la discriminación racial y étnica existente.
- existe, sin embargo, **un entorno legal, en principio progresista, y favorable a la existencia y funcionamiento de las OSC y a la participación de las mismas, para vehicular la participación ciudadana, en los procesos de desarrollo (por ejemplo el sistema de Consejos de Desarrollo)**
- las acciones de la sociedad civil se enmarcan principalmente **en torno a las demandas de servicios públicos, que el Estado u otros operadores, no tienen capacidad de proveer o lo hacen de manera ineficaz**
- el nivel de **conciencia y el sentido organizativo están creciendo**, pero la responsabilidad social del ciudadano sigue siendo incipiente.

A nivel de los **valores**, se pueden destacar los siguientes elementos:

- las **organizaciones de la sociedad civil promueven, exceptuando algunas organizaciones, principios democráticos y no-violentos.** Sin embargo, la intolerancia, la desigualdad de género y la erradicación de la pobreza son desafíos que deben ser observados. Aunque los valores positivos están presentes, las OSC no están siendo muy activas en su promoción
- las **OSC promueven comúnmente la transparencia en el sector público.** La transparencia, como valor intrínseco, es fuerte, y los casos de comportamiento corrupto no son generalizables. Sin embargo, sólo una minoría de OSC presenta o publica sus cuentas revisadas.
- **La preservación del medio ambiente no ha sido una prioridad para las OSC**

A nivel del **impacto**, se constatan las siguientes tendencias:

- La mayoría de acciones desarrolladas por las OSC se **sitúan en la esfera del relacionamiento con el Gobierno, las protestas sociales y las acciones de consultoría** para algunas fundaciones
- los **consejos urbanos y rurales de desarrollo** son percibidos como oportunidades para la implicación cívica
- los resultados del estudio indican que **sólo se han desarrollado algunas acciones puntuales para la mejora de la responsabilidad de las agencias del Estado y las compañías privadas.** Los resultados en materia de incidencia en las políticas públicas y presupuesto nacional son también mitigados
- muchas OSC parecen estar más enfocadas a **las prioridades en el corto plazo, dejando de lado agendas estratégicas que resultarían significativas a largo plazo.** Aun así, las OSC son muy bien consideradas por la sociedad por su capacidad de respuesta a las necesidades sociales.

## 5. El rol de la sociedad civil en la estrategia y los programas de la cooperación comunitaria en Guatemala

Para el análisis del rol acordado a la sociedad civil en la estrategia y programas de la cooperación europea en Guatemala, hemos querido diferenciar cuatro niveles de estudio:

- (i) Un primer nivel que se centra en el **papel acordado a la gobernabilidad**, y en el marco de esta a **la sociedad civil, en los documentos de estrategia de la cooperación europea con Guatemala y la región centroamericana**, y que constituyen el marco de referencia en el que situar los enfoques participativos;
- (ii) Un segundo nivel que analiza el **rol acordado a los actores de la sociedad civil en el marco del diálogo político**, en tanto que actores clave de la gobernabilidad, y en el análisis de los espacios de consulta creados para ello;
- (iii) Un tercer nivel de análisis que se centra **en los programas, geográficos y temáticos** en apoyo a los actores de la sociedad civil, particularmente aquellos centrados en el fortalecimiento institucional de los actores no estatales<sup>97</sup>.
- (iv) Un cuarto nivel de análisis que se centra en la **dimensión regional de la cooperación europea con Centroamérica**, con especial interés en los esfuerzos para fomentar la participación de la sociedad civil.

### ***5.1. Las orientaciones de la cooperación europea en Guatemala: de una estrategia focalizada en la gobernabilidad a una estrategia focalizada en el desarrollo humano y social***

Inspirándose de los principios del Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Guatemala firmada en el 2001, **durante el período 2002-2006, la estrategia de cooperación europea en Guatemala ha estado fuertemente vinculada, habida cuenta de la situación de post-conflicto en el país, al propósito de mejora de la gobernabilidad democrática<sup>98</sup>**, en sus distintas dimensiones, entre las que se encuentra también el fortalecimiento a la sociedad civil. Como pone de manifiesto el informe Guatemala elaborado en el marco de la evaluación temática sobre la gobernabilidad en las políticas de cooperación europeas<sup>99</sup>, dicha estrategia fuertemente orientada a la gobernabilidad se sustentaba en la propia estrategia de los sucesivos gobiernos guatemaltecos (Acuerdos de Paz 1996, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, 2000 y Plan de Reactivación Económico y Social 2004) que han priorizado, a su vez, esta temática, con el objetivo de profundizar en el fortalecimiento de la frágil institucionalidad existente en el país. Además se trataba de una estrategia fuertemente alineada con los programas de los otros donantes, particularmente los

---

<sup>97</sup> Cabe destacar que el análisis se centra fundamentalmente en el programa Tinamit y la línea temática Actores o Estatales y Autoridades Locales. En lo que concierne el programa "Municipios democráticos", el documento de evaluación final fue consultado por el equipo de la misión; sin embargo se declinó realizar un análisis más en profundidad del programa, teniendo en cuenta que este debía trabajar en complementariedad con Tinamit. En lo que concierne el programa "Lucha contra las exclusiones", el equipo de la misión ha consultado el informe preliminar; todavía en proceso de elaboración y con informaciones todavía bastante reducidas en lo que concierne el mapeo de actores que el equipo de evaluación realizó.

<sup>98</sup> La gobernabilidad se entiende en la UE como el conjunto de normas, procesos y comportamientos, a partir de los que los intereses son articulados, los recursos gestionados y el poder ejercitado en una sociedad.

<sup>99</sup> Thematic evaluation of EC Support to Good Governance. Country note for Guatemala. January 2006

Estados Miembros, para quienes los Acuerdos de Paz constituían el referente ineludible en el que situar su cooperación<sup>100</sup>.

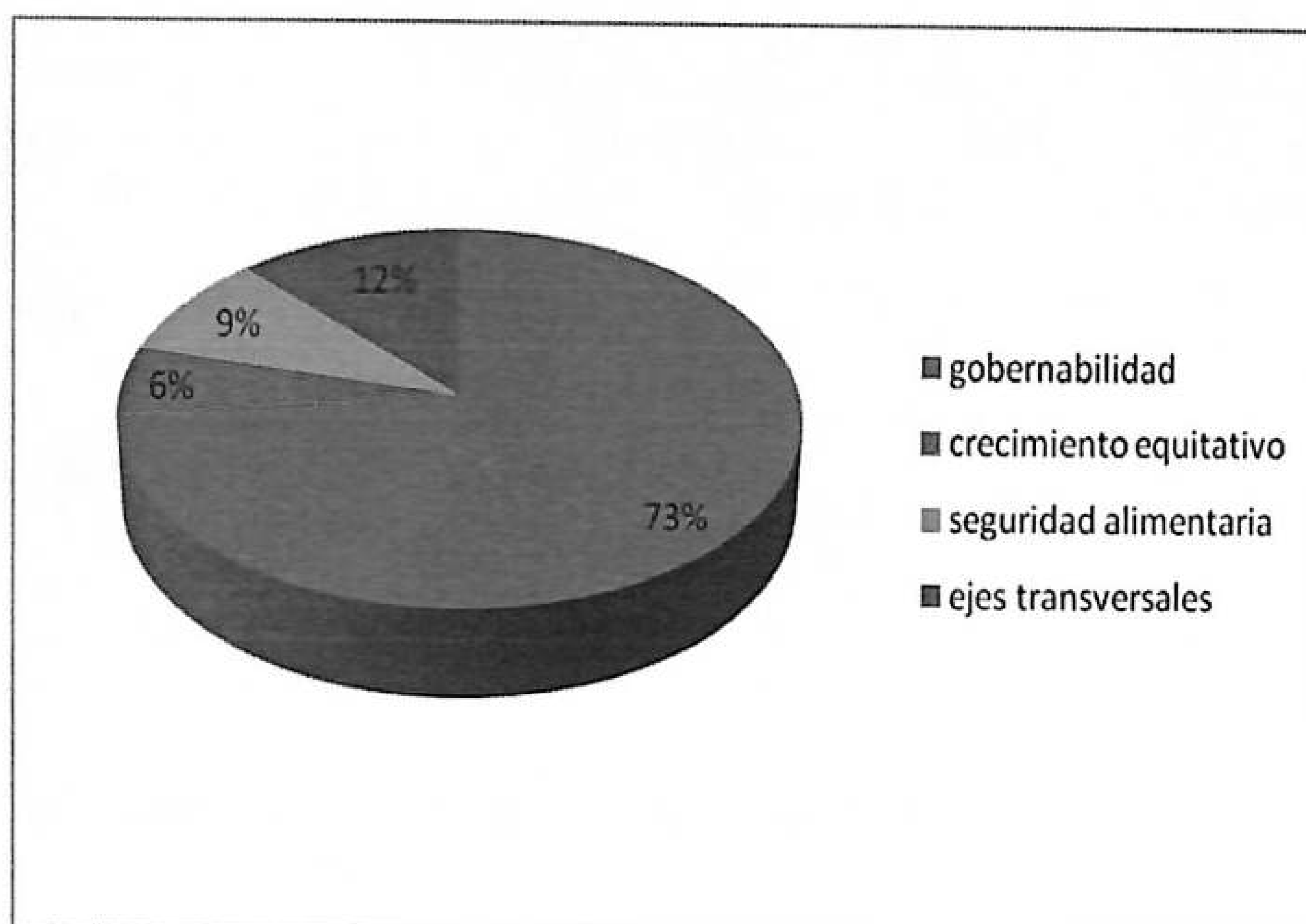
Asimismo, la **estrategia regional para Centroamérica 2002-2006** también apostaba fuertemente por la gobernabilidad, situándose dos de los tres ejes prioritarios de la cooperación regional en dicho ámbito temático.

Memorando de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República de Guatemala de 2001	Documento de Estrategia país (CSP) 2002-2006	Documento de Estrategia Regional (RSP) para centro América 2002-2006
<p>El Memorando afirma que <i>“con el fin de aumentar la eficacia de la cooperación comunitaria, ésta se concentrará en un número, lo más reducido posible, de áreas de intervención. Estas áreas serán seleccionadas sobre la base de las experiencias desarrolladas por la Comisión en el marco de la cooperación con el país y deberán contar con políticas sectoriales adecuadas, aprobadas por las autoridades nacionales, así como con estructuras administrativas de ejecución y de control eficaces”</i>. Nueve son los sectores de cooperación pretendidos en este Acuerdo con Guatemala:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo a la <b>reforma de Justicia,</b></li> <li>▪ <b>Apoyo a la Descentralización del Estado y al Fortalecimiento de la Sociedad Civil.</b></li> <li>▪ <b>Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</b></li> <li>▪ <b>Política fiscal.</b></li> <li>▪ Sector Educación.</li> <li>▪ Sector Salud.</li> <li>▪ Desarrollo Sostenible en áreas costeras del Pacífico.</li> <li>▪ Entorno empresarial y desarrollo económico</li> <li>▪ Protección del Consumidor.</li> </ul>	<p>3 Áreas temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Apoyar el buen gobierno, la consolidación y modernización del Estado, y la protección de los derechos humanos</b> a fin de que el proceso de pacificación del país resulte irreversible y participativo.</li> <li>▪ <b>Luchar contra las causas estructurales de la pobreza</b> y la exclusión en las zonas más desfavorecidas del país <b>mediante el apoyo al proceso de descentralización y una política de desarrollo local integral, sostenible y participativo.</b></li> <li>▪ Contribuir a la creación de los recursos necesarios para el desarrollo del país a través de un crecimiento equitativo y sostenible de la economía y el empleo.</li> </ul>	<p>Los ejes de cooperación propuestos en el RSP son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo a la <b>integración regional y a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad</b></li> <li>▪ <b>Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración.</b></li> <li>▪ Reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales</li> </ul>
<p>Cuatro de los nueve sectores de cooperación definidos en el Memorando están dentro de la esfera de la gobernabilidad.</p>	<p>Los dos primeros objetivos están dentro de la esfera de la gobernabilidad. El apoyo a la sociedad civil se sitúa en el primer eje temático.</p>	<p>Dos de los tres ejes están en la esfera de la gobernabilidad, con un énfasis particular en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.</p>

<sup>100</sup> Beathe Thoresen (2004): European Community: Policy and practice on governance and democracy. Research in Guatemala. Research commissioned by One World Action



Dicho **sesgo a favor de la gobernabilidad también ha sido patente en la distribución de los fondos de apoyo**, en comparación con otros sectores de la cooperación. Como muestra el gráfico siguiente, y como analiza la citada evaluación, en el marco de la Estrategia país 2002-2006: *“Alrededor de 3 de cada 4 euros invertidos por la Delegación de la CE en Guatemala - el 73%-, están dedicados al sector gobernabilidad. De este 73%, el 52% corresponde al Segundo Eje de la estrategia del CSP 2002-2006: Desarrollo local y Descentralización del Estado. El otro 21% corresponde al primer eje: Consolidación y modernización del Estado, democratización y protección de los derechos humanos. Incluso, el 6% dedicado a “crecimiento equitativo”, podría ser considerado también dentro del sector gobernabilidad; ya que se trata en su totalidad del Programa de apoyo al Sistema Fiscal de Guatemala; por tanto prácticamente el 81% de los fondos, son dedicados a la temática de Gobernabilidad”*.



**Esta posición privilegiada de la temática de gobernabilidad, y dentro de esta del apoyo a la sociedad civil** (a través fundamentalmente del programa TINAMIT, que será brevemente analizado en este capítulo, pero también indirectamente por medio del programa “Municipios Democráticos” o el programa “Lucha contra las Exclusiones”) **no tiene, sin embargo, continuación en el nuevo marco estratégico 2007-2013 de la cooperación europea en Guatemala, particularmente en su primer momento de definición**<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> En efecto, en un primer momento de su definición (previamente a la MTR), **en el nuevo marco la cohesión social, la seguridad ciudadana y el combate a la violencia social ganan terreno, junto con el desarrollo económico y el comercio**, quedando la temática de gobernabilidad limitada a la promoción de la democracia en respeto de los pueblos indígenas y sus derechos. Y centrando ya el análisis más específicamente en sociedad civil, **esta desaparece de los objetivos centrales de la cooperación europea y queda relegada práctica -aunque no exclusivamente- al ámbito de los instrumentos temáticos** (a través de programas como Actores no Gubernamentales y Autoridades locales e Desarrollo; Seguridad alimentaria; la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos; etc.).

A diferencia de su predecesor y del sesgo a favor de la gobernabilidad, el nuevo CSP para el periodo 2007-2013 hace énfasis en el desarrollo humano y social, y se centra particularmente en dos grupos sociales: los pueblos indígenas y la juventud. El objetivo de la cooperación debe ser además contribuir a la creación de una sociedad más integrada y estable, con menores índices de violencia social y conflicto; al tiempo que se refuerza el polo económico en el cual se integra un factor nuevo como es el refuerzo de los Acuerdos de Asociación para la creación de una zona de libre comercio. Por otra parte, la estrategia pretende privilegiar la ayuda presupuestaria en detrimento del enfoque proyecto utilizado hasta el momento, sin que por ello se esclarezcan los mecanismos para el fomento del diálogo con los actores relevantes más allá del Estado.

Sin embargo, **la temática de gobernabilidad vuelve a resurgir**, particularmente en relación al sector judicial, a partir **del ejercicio de Evaluación de Medio Término y la definición del programa Indicativo nacional 2011-2013, que tuvo lugar en marzo del 2009**<sup>102</sup>.

En base a dicha revisión, la programación multianual quedó de la siguiente manera<sup>103</sup>:

**Programación multianual 2007-2013 (€135 millones)**

**Objetivos de la cooperación:**

- |  |                   |
|--|-------------------|
| ▪ <b>Cohesión social y seguridad ciudadana</b>   |                   |
| ○ Apoyo a la gestión presupuestaria  | <b>11 MEURO</b>   |
| ○ Combate de la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad | <b>5,3 MEURO</b>  |
| ○ Apoyo al sector de justicia  | <b>29 MEURO</b>   |
| ○ Apoyo a la CICIG   | <b>2 MEURO</b>    |
| ▪ <b>Desarrollo económico y comercio</b>   |                   |
| ○ Apoyo a la política de nutrición y seguridad alimentaria de Guatemala                    | <b>33,8 MEURO</b> |
| ○ Empleo juvenil y formación profesional   |                   |
| ▪ <b>Sector no focal: integración regional</b>   | <b>6,8 MEURO</b>  |

## 5.2. *El diálogo de la Comisión con la sociedad civil: El meso diálogo y las mesas de concertación*

El dialogo de la Delegación de la Comisión europea con la sociedad civil ha sufrido cambios significativos en los últimos años, pudiendo identificar dos fases claramente diferenciadas: una primera fase que coincide con la experiencia del Mesodiálogo y una segunda fase post-Mesodiálogo, como se analiza a continuación.

### 5.2.1. La experiencia del Meso diálogo

#### *Génesis y resultados de la adaptación innovadora de un mecanismo de por si innovador*

El Mesodiálogo nació en Guatemala en el año 1999-2000 como **un mecanismo permanente de discusión para la implementación de la nueva cooperación oficial de la CE con el Gobierno Guatemalteco para el periodo 2001-2006**, integrado por cinco sectores de la cooperación; esto es: La propia Comisión Europea; el Gobierno de Guatemala, los Estados Miembros de la Unión Europea, la Sociedad Civil Guatemalteca y las ONG Europeas.

<sup>102</sup> Cabe destacar que en el marco de dicho ejercicio de revisión de la cooperación se organizó una reunión de consulta en la capital (26 de marzo 2009) con un grupo de sólidas y reputadas organizaciones de la sociedad civil, activas en diversos ámbitos de actuación. Las reflexiones surgidas durante la consulta se articularon con base a las preguntas guía publicadas previamente en la página web de la delegación de la Comisión Europea. En síntesis, el debate se articuló en torno a: (i) los retos actuales que enfrenta el país; (ii) la apreciación de la cooperación europea en relación a los retos identificados; (iii) los principales problemas y debilidades que dificultan la programación e implementación de la cooperación europea y sus fortalezas y; (iv) la validez de la estrategia de cooperación.

<sup>103</sup> Mid Term Review and National Indicative Programme 2011-2013.

Se trataba de la **aplicación de la experiencia piloto, pero adaptada y sobre todo profundizada**, de un mecanismo de diálogo que la Comisión ya había experimentado en varios países (Mozambique, Cuba, Islas del Pacífico). Así, tradicionalmente, los Mesodiálogos habían sido concebidos como un instrumento bilateral de diálogo entre la CE y la sociedad civil europea y nacional, y tenían como objetivo principal crear un espacio de intercambio y discusión, en respuesta a la solicitud de las ONG Europeas y de la sociedad civil local de una mayor transparencia y de una mayor asociación en los procesos de toma de decisiones de la cooperación internacional. Eran, por lo tanto, concebidos como espacios de diálogo bipartitos (comisión Europea - Sociedad Civil), establecidos en paralelo a los cauces regulares de diálogo político entre la Comisión y el Gobierno, y la Comisión y otros Estados miembros. Este **planteamiento bilateral y ad-hoc no fue exactamente replicado en Guatemala**, habida cuenta de sus limitaciones y potenciales riesgos identificados<sup>104</sup>:

- aunque complementa los diálogos y relaciones que la CE mantiene con las instituciones gubernamentales de los países beneficiarios, **no permite ni fomenta una relación directa entre éstas y la sociedad civil nacional**. En este esquema la CE ejerce, en una posición privilegiada, un doble diálogo: de un lado con los gobiernos y en otro espacio con la Sociedad Civil.
- Se trata de una composición que **no permite mejorar la articulación y concertación con los Estados Miembros de la UE en materia específica de cooperación**.

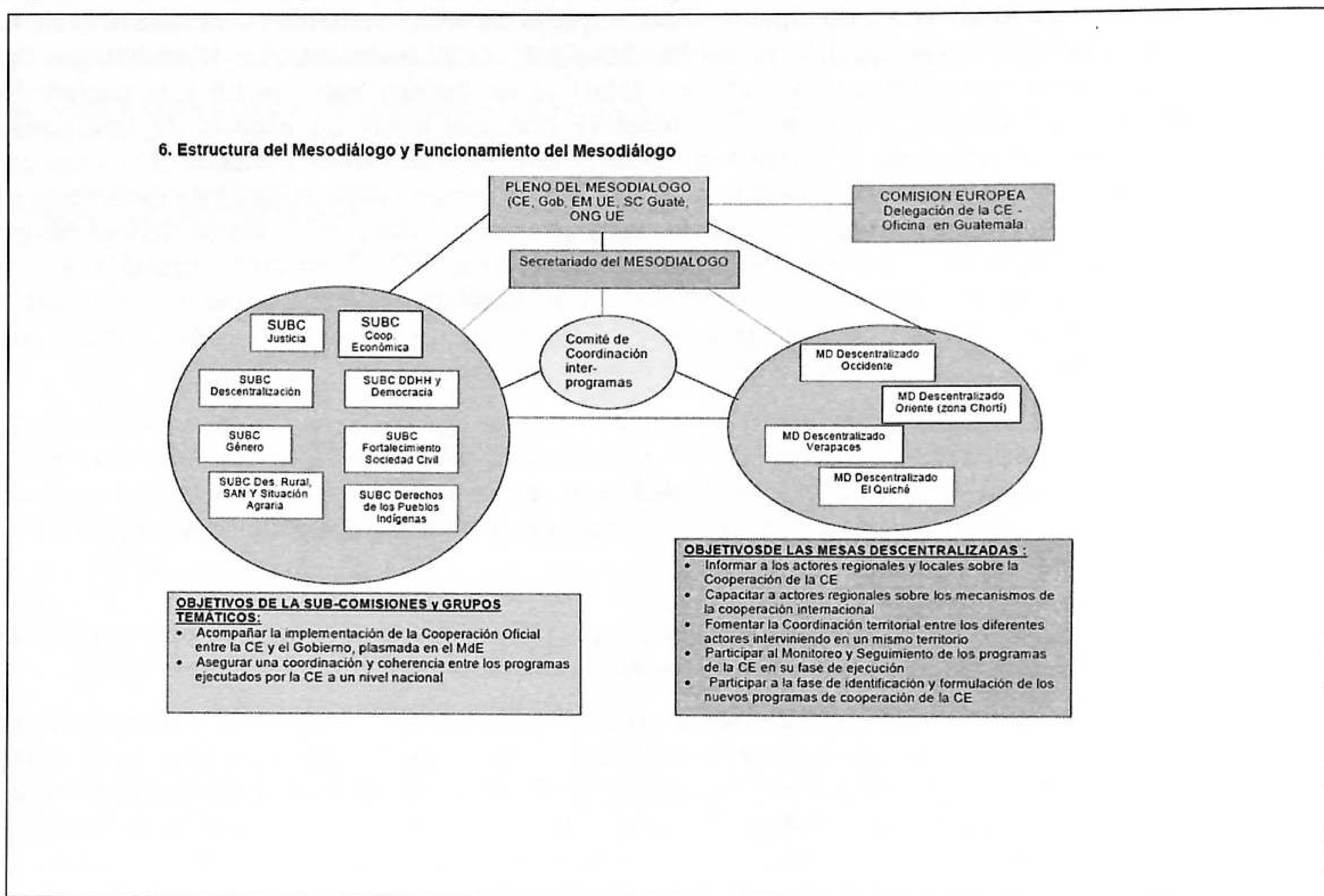
Partiendo entonces de las experiencias del Mesodiálogo en otros países y en respeto de las nuevas orientaciones enunciadas en la Declaración Conjunta del Consejo y de la Comisión Europea del 10 de noviembre 2000 sobre **“la Política de cooperación al desarrollo con países terceros”<sup>105</sup>** -que define el nuevo marco político e institucional de la cooperación europea - se inicia en Guatemala la experiencia del Mesodiálogo, **integrando, además de representantes de la sociedad civil guatemalteca y europea, a representantes del Gobierno y de los Estados Miembros**.

Además de integrar al sector del Gobierno y los Estados Miembros, simplificando y consolidando de esta manera los espacios de interlocución, el mecanismo dispuesto en Guatemala **también aportaba innovaciones en materia de la agenda del diálogo**. En efecto, la Comisión Europea en Guatemala consideró que para que el diálogo tuviera posibilidad de construirse y consolidarse, **era necesario ir más allá de la discusión de principios, e integrar aspectos operativos concretos**, fundamentalmente la implementación del Nuevo memorándum de Entendimiento firmado entre la CE y el Gobierno de Guatemala sobre la cooperación financiera, técnica y económica para el periodo 2001-2006.

<sup>104</sup> Seminario para expertas y expertos de la cooperación al desarrollo sobre sus estrategias y experiencias: el ejemplo de Guatemala - Viena, viernes 8 de noviembre 2002. *“Presentación de la cooperación europea con Guatemala y del proceso del mesodiálogo”*. Philippe Combescot - Encargado de Negocios a.i. Delegación de la Comisión Europea - Oficina Guatemala.

<sup>105</sup> El 10 de noviembre del 2000, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea presentaron una Declaración Conjunta sobre la política de desarrollo de la CE, que reafirmaba los principios básicos de la cooperación Europea (Derechos Humanos, principios democráticos, gobernabilidad y buena gestión de los asuntos públicos) así como la voluntad de mejorar la eficacia de la misma a través de una mejor coordinación con los demás actores internacionales y de la participación de la ciudadanía de los países beneficiarios. En esta declaración los objetivos y áreas prioritarias de cooperación eran claramente definidos, mientras se insistía sobre la necesidad de articular las acciones de cooperación de los Estados Miembros de la Unión Europea con los programas de la Comisión Europea, así como de profundizar el diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil. Otros elementos importantes que dotan de base jurídica al Mesodiálogo son: la Comunicación de la CE sobre la participación de los NSA en las políticas de cooperación de la CE (noviembre 2002) y el GAERC (General Affairs and External Relations Council), en su declaración de mayo 2003. Todos estos documentos convienen en la necesidad de implicar a la sociedad civil en la formulación de las prioridades de las políticas de desarrollo y en la evaluación del proceso.

**Figura 10 : Estructura y funcionamiento de Mesodiálogo<sup>106</sup>**



Por último se tomaron medidas para institucionalizar el mecanismo y regular su funcionamiento, a partir de la elaboración de un reglamento que estipulaba las instancias propias al mecanismo, sus prerrogativas, y los resultados concretos esperados del trabajo de las mismas y la subvención de un proyecto a través de la línea B7 - 6002 para su funcionamiento.

**Resultados concretos que el Meso diálogo se fijó a través de las subcomisiones de trabajo**

- Preparar una propuesta de **“Términos de Referencia de las Misiones de Identificación y Formulación”** de los programas de cooperación
- Participar en la elaboración de la **agenda de los expertos de las Misiones de Identificación y Formulación**
- **Apoyar y acompañar estas misiones de expertos** cuando están en el país
- **Consensuar estrategias operativas de intervención**
- Proveer de **insumos técnicos y de información “de contexto”** a la CE y a los expertos
- **Monitorear los Programas en su fase de ejecución.**

<sup>106</sup> Ayuda de la Comunidad Europea a Guatemala. Documento de Estudio de Terreno, diciembre 2006. Ana Vassallo y Tialda Veldman. Estudio, agosto 2006. Documento encargado por CIDSE y Caritas Europa en el marco de su trabajo de investigación para el informe “La huella de la Union Europea en el Sur: ¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?” (marzo 2007).

De acuerdo con diversas personas entrevistadas por la misión, particularmente activistas de las OSC pero también representantes de otras cooperaciones, **el Mesodiálogo, cuyo impulso residió en gran medida en el rol proactivo asumido por la Delegación, fue, sobre todo en sus primeras fases un proceso innovador por su carácter integrado, inter-sectorial, participativo y dinámico.** Aun cuando no estuvo exento de dificultades<sup>107</sup>, teniendo en cuenta su **carácter innovador y la inexistencia de una metodología clara desde el principio**, para algunos supuso incluso una apuesta de empezar a hacer una cooperación de “una nueva manera”, partir de la definición, generación e implementación de propuestas consensuadas a pesar de las diferentes visiones y los distintos intereses de las partes implicadas.

En términos de resultados directos del proceso, pueden numerarse los siguientes:

#### Resultados directos más destacados del proceso<sup>108</sup>

- Un nivel muy satisfactorio de **compromisos financieros en relación a la implementación del nuevo Memorándum de Entendimiento**
- Favoreció la **transparencia en la información**, y apuntó hacia la democratización de los espacios de diálogo entre los 5 sectores integrantes
- Un mayor respaldo institucional hacia la cooperación de la CE por parte de los principales actores europeos y nacionales en el país **por el hecho de haber sido involucrados en el proceso desde su inicio**
- Una metodología **más participativa y eficaz** para llevar a cabo las misiones de Identificación y Formulación integradas por los expertos internacionales (aumento del N° de instituciones y sectores involucrados; marco lógico trabajado con los principales actores, estrategias consensuadas y discutidas con los expertos, perfil técnico de los expertos más adaptado a las orientaciones de la Estrategia País, etc.)
- Una mayor **sostenibilidad de los procesos de programación, formulación y también en las estrategias de ejecución** de los programas de cooperación: la presencia y participación de la Sociedad Civil nacional y europea en este mecanismo garantizan un mayor cumplimiento de los compromisos adquiridos en la fase de formulación.
- Una implicación más directa de los beneficiarios en los procesos de identificación de las acciones de desarrollo a través principalmente de las actividades descentralizadas del Mesodiálogo y a la convocatoria amplia de representantes de organizaciones y sectores de nivel regional y local. El Mesodiálogo, **desde su creación fomentó la participación de casi 200 instituciones europeas y guatemaltecas**; realizó un promedio de 5 reuniones al mes y el secretariado se reunió con más de 30 representantes de instituciones europeas en misiones en Guatemala.

Además, y siendo opiniones compartidas por la gran mayoría de los participantes, el Mesodiálogo alcanzó también **resultados indirectos de importancia**<sup>109</sup>:

<sup>107</sup> Ver **Anexo 7 - Análisis crítico del proceso de mesodiálogo.**

<sup>108</sup> Elaborado a partir del documento “Institucionalización el proceso Mesodiálogo” (febrero 2005), del documento Síntesis para la Delegación. Mecanismos de Diálogo Social - CE en Guatemala” de G Tonelloto y del informe preparado para el Seminario para expertas y expertos de la cooperación al desarrollo sobre sus estrategias y experiencias: el ejemplo de Guatemala – Viena, viernes 8 de noviembre 2002. “*Presentación de la cooperación europea con Guatemala y del proceso del mesodiálogo*”. Philippe Combescot – Encargado de Negocios a.i. Delegación de la Comisión Europea – Oficina Guatemala.

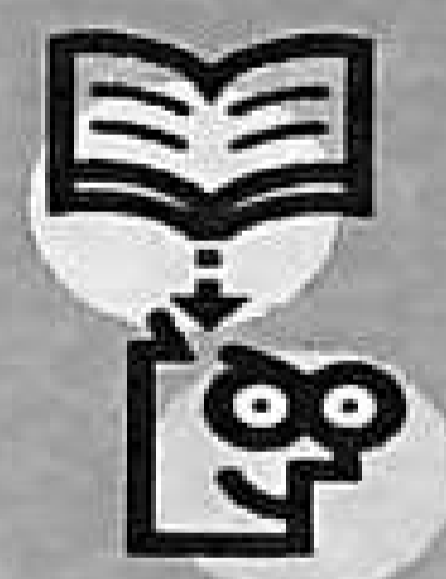
<sup>109</sup> idem

### Resultados indirectos del proceso

- Una **mejor coordinación técnica con los Estados Miembros de la UE**
- Una **profundización de las relaciones con las Autoridades Guatemaltecas**, abriendo espacios de colaboración con nuevas instituciones públicas
- Un fortalecimiento del papel de **“coordinación de la cooperación internacional”** asumido por la institución Guatemalteca competente en esta materia: la Secretaría General de Planificación - **SEGEPLAN**
- Un **acercamiento entre el Gobierno de Guatemala y varios sectores de la sociedad civil nacional**, sobre **lineamientos concretos de trabajo**, en un contexto político general bastante polarizado
- **Acercamientos puntuales entre el sector privado organizado y nuevos grupos de productores a nivel local**
- La elaboración de instrumentos y guías de trabajo que permitieron mejorar la **medición del impacto de las acciones de cooperación al desarrollo**: el Mesodiálogo fomentó la creación de grupos de trabajo temáticos que produjeron herramientas específicas muy útiles sobre los temas del “microcrédito rural”, “los DDHH”, “Guías de diagnóstico para tratar los temas de género”, “Apoyo a las organizaciones de Productores”
- Un **aumento significativo del número de proyectos ONG cofinanciados por la CE** desde el año 2001 (duplicación en comparación con los años 1998, 1999 y 2000) y un mayor coincidencia entre las propuestas formuladas por las ONG y la Estrategia País de la CE en Guatemala, lo que fortaleció la coherencia de la Estrategia de cooperación de la CE en el país.

En definitiva y retomando los lineamientos en materia de participación de Actores No Estatales en la cooperación europea<sup>110</sup>, el Mesodiálogo, a pesar de su cierta indefinición como se muestra en el cuadro siguiente, no sólo respondía a los mismos, **sino que iba más lejos en la institucionalización de la participación de los actores de la sociedad civil guatemalteca y la agenda del diálogo**, particularmente en materia de identificación y formulación de propuestas consensuadas. Por otra parte, el mecanismo también ofrecía un instrumento de fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, a través no sólo del programa bilateral de Fortalecimiento de la Sociedad Civil TINAMT, como se analizará a continuación, sino también en la gestión del propio mecanismo, a partir por ejemplo, del contrato de subvención por parte de la B7 - 6002 para la Institucionalización del Mesodiálogo.

*“Está claro que no está clara”<sup>111</sup>*



Hay quien asegura, que **“está claro que no está clara”** la naturaleza y propósitos del espacio Mesodiálogo. Al respecto de la comprensión de la naturaleza del espacio las opiniones giran alrededor de las siguientes ideas:

- Es un espacio de **interlocución entre los miembros que constituyen los sectores representados en el espacio**. Y el tema a discutir son las políticas de cooperación de la CE dirigidas a Guatemala. En donde la CE tiene la posición de consultar y definir acerca de su cooperación.

<sup>110</sup> Comisión europea: Directrices sobre los principios y buenas prácticas de la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo. Noviembre 2004

<sup>111</sup> “Institucionalización el proceso Mesodiálogo” (febrero 2005),

- **Es un espacio de consulta, de búsqueda de consensos y dialogo entre los diferentes sectores representados y en donde se discuten las políticas de la cooperación de la CE para Guatemala.**

Ambas ideas **tienen implícito la concepción de que el espacio es valioso y es estratégico**. Los matices de la discusión acerca de la naturaleza y los alcances del espacio derivan de los intereses, no siempre compartidos, de los actores. Hay una coincidencia en el sentido de que si existiese un documento que especificara y precisara aun más el contenido, la naturaleza, los alcances y perspectivas del Mesodiálogo, sería mejor para los sectores representados.

También hay una coincidencia en el sentido de que se **—ve como espacio estratégico y hasta ahora como una experiencia rica en resultados** y que, sin embargo, aun no hay una discusión en el sentido de cómo hacerle eficiente y asegurar su sostenibilidad estratégica. Se percibe, que hay una doble postura al interior de la CE; una es, la visión estrictamente técnica que tiene que ver con los procedimientos (administrativos y financieros) y sus objetivos, y la otra, que tiene que ver con la posición política de largo plazo de la CE.

### *La crisis y “ocaso” del proceso*

Es **difícil señalar con precisión las razones y el momento en el que el Mesodiálogo empezó a perder fuerza**. Sin embargo son varios los participantes y observadores que coinciden en apuntar -además de las complejidades intrínsecas a cualquier esfuerzo de diálogo entre la comunidad de donantes, el Gobierno, las ONG europeas y las OSC nacionales- algunos procesos determinantes, como el proceso electoral y cambio de gobierno, junto con el cambio interno de la CE en Guatemala derivado de la aplicación del nuevo reglamento financiero y los nuevos procedimientos, y un cambio importante también de vitalidad por parte de la delegación en Guatemala.

Como señala el informe Guatemala en el marco de la evaluación temática sobre gobernabilidad<sup>112</sup>: *“De acuerdo a los miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) el cambio se produjo cuando las instancias en Bruselas juzgaron que el Mesodiálogo intervenía en temas que eran competencia exclusiva de la CE. Unos y otros señalan la misma versión. Sin embargo, la experiencia del Mesodiálogo, sus contribuciones y debilidades no han sido evaluadas por la CE en Bruselas ni por todos los actores que participaron en ellas.”* O como señala Tonnello: *“En el segundo periodo la CE no presentó la “vitalidad” que tenía al inicio del proceso para convocar y motivar a los otros sectores para participar en la fase de monitoreo y el ciclo quedó inconcluso. En este periodo, la tendencia por parte de la Delegación CE fue la de privilegiar la relación con el Gobierno y los aspectos técnicos y procedimientos para la elaboración e implementación de proyectos sobre los aspectos políticos y de consenso”*. **Todo ello acabó por provocar un cierto distanciamiento y la generación de un cierto clima de desconfianza con los sectores que la cooperación CE debía privilegiar.**

Sin embargo, como indicábamos en líneas anteriores, no toda la responsabilidad puede ponerse en manos de la Delegación. Como apunta otro observador del proceso<sup>113</sup>: *“La idea de institucionalizar el Mesodiálogo corrió pareja a la de su desgaste, ante la dificultad de abordar la discusión de los aspectos sustantivos de la ayuda para el desarrollo. Ello debido a que los puntos centrales de la cooperación estaban ya precisados en un acuerdo formal establecido entre el gobierno guatemalteco y la UE. Otras dificultades sin embargo revuelven alrededor del reiterado bajo nivel de la representación gubernamental, la presencia de ONG*

<sup>112</sup> Thematic evaluation of EC Support to Good Governance. Country note for Guatemala. January 2006

<sup>113</sup> Estrategia para la Pertinente Intervención en Relación a Pueblos Indígenas desde las Perspectivas Multi e Intercultural” para la Comisión Europea en Guatemala, redactado por el Dr. Juan Gustavo Hernández en el marco del programa TINAMIT.

*europas que son a la vez ejecutoras de los fondos que se destinan a los países receptores, y, por si fuera poco, la compleja relación de las ONG europeas no sólo con sus Estados respectivos sino también con (el conjunto de) los Estados miembros”.*

La pérdida de fuerza, que es patente a partir del 2004, con la retirada de varios de los actores implicados, particularmente del sector de las ONG internacionales y algunas OSC guatemaltecas, **acaba finalmente con la disolución del mecanismo en 2005 al cesar el apoyo al mismo, y su disgregación en las Comisiones Consultivos de Seguimiento** -cuyas decisiones como veremos para el caso de TINAMIT están despojadas de poder vinculante- de los programas en apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Actualmente, como también señala la evaluación temática sobre gobernabilidad<sup>114</sup>: ***“Las reuniones de la delegación y el movimiento social son escasas. No existen reglas formalizadas ni procedimientos claros de participación de las OSC. La delegación señala que las reuniones se realizaran de manera puntual y cuando el proyecto lo requiera. Este es un claro retroceso frente al mecanismo anterior. El proyecto de fortalecimiento de la Sociedad Civil en proceso de ejecución no retoma la dinámica del Mesodiálogo está más bien abocado a la implementación de actividades de estudio, formaciones etc.”***

O como también señala la evaluación del programa Municipios democráticos<sup>115</sup>: ***“la desaparición del Mesodiálogo representa una importante pérdida, no sólo en el marco del Comité Consultivo sino, principalmente, en el contexto de un modelo para América Latina en la gestión de la cooperación internacional, basado en el diálogo e interlocución entre la CE, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales de Guatemala”.***

### 5.2.2. Las mesas de coordinación de género y Pueblos Indígenas<sup>116</sup>

Las **mesas de coordinación de Género y Pueblos Indígenas** -los dos ejes transversales de clara importancia estratégica para la delegación en Guatemala<sup>117</sup>- también merecen ser evocadas brevemente en este apartado **sobre la articulación del diálogo entre la delegación y los actores no estatales, y más particularmente con la sociedad civil.** Es importante mencionar que se trata de dos iniciativas únicas, que no tienen réplica en otras delegaciones de la CE en Centroamérica y que reflejan una clara apuesta de la delegación por trabajar en la profundización y transversalización de estos dos aspectos clave en materia de equidad, integración de minorías y pluriculturalismo.

<sup>114</sup> idem

<sup>115</sup> Informe final: “Evaluación final del programa descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala - Programa municipios democráticos”. Karina Vivona, jefa de misión (Berenschot international solutions) y María elena Canedo urriolagoitia, experta (Inypsa). Mayo 2009.

<sup>116</sup> Este apartado ha sido redactado tomando como fuente principal el informe no publicado (de circulación interna) “Estrategia para la Pertinente Intervención en Relación a Pueblos Indígenas desde las Perspectivas Multi e Intercultural” para la Comisión Europea en Guatemala, redactado por el Dr. Juan Gustavo Hernández en el marco del programa TINAMIT. **Es importante destacar que el análisis que se ofrece se centra en el aspecto de diálogo con la sociedad civil, y no se trata de una valoración del instrumento desde la perspectiva de equidad, por ejemplo.**

<sup>117</sup> Otros temas como medioambiente, juventud y vejez, no han sido hasta el momento tratados de forma estratégica. Es de esperar que el renovado énfasis en los jóvenes en el marco de la Estrategia país 2007-2013 suponga cambios en este enfoque.



### *La Mesa de Coordinación de Género*

La **Mesa de Coordinación de Género** nació a finales del 2001 con la vocación de convertirse en una instancia para la formación, análisis y generación de instrumentos técnicos, a partir de los resultados de un seminario sobre género que sirvió para llamar la atención sobre la importancia de incluir el enfoque en los programas co-financiados por la CE. Surgió así entonces la propuesta de incluir expertas de género en cada uno de los programas de cooperación en Guatemala y de organizar reuniones regulares (facilitadas en términos de recursos por los propios programas), que dos años más tarde lograron ser institucionalizadas en la Secretaría Presidencial de la Mujer - SEPREM. Sin embargo, los problemas de funcionamiento de la propia SEPREM, junto con el cambio del reglamento financiero obstaculizaron el proceso, por lo que la Mesa de Coordinación regresó a su formato original, más reducido, de reuniones mensuales, con un carácter marcadamente técnico, y sin contar con la presencia del Estado Guatemalteco. Habida cuenta de su composición mixta; eso es, que incluye representantes de los programas bilaterales pero también de las ONG co-financiadas por la CE, la Mesa puede considerarse como un espacio de diálogo sectorial abierto a la Sociedad civil. Aunque limitado, dado que sólo 3 representantes de los proyectos cofinanciados de las ONG están teóricamente presentes y que, por otra parte, no se han desarrollado mecanismos efectivos para que las otras OSC co-financiadas puedan estar realmente representadas a partir de los tres miembros de la Mesa<sup>118</sup>. Además, y seguramente esta es la consideración más importante, la Mesa sólo admite a ONG cuyos proyectos son co-financiados por la Comisión Europea, lo que podría eventualmente sesgar el diálogo, habida cuenta de la relación donante-receptor existente.

Entre sus logros, además del diálogo constante entre sus miembros, destacan la elaboración de lineamientos operativos para 'transversalizar' la temática de género en los programas y proyectos de cooperación y la inclusión de criterios de sensibilidad de género en los puestos de trabajo en los programas y proyectos co-financiados por la CE. Además la Mesa cuenta con el reconocimiento del Gobierno de Guatemala como mecanismo válido para operacionalizar la Política de Género transversalmente en los programas, proyectos y acciones financiados por la CE.

Sin embargo, el espacio no ha estado exento de problemas. Como analiza el Dr. Juan Gustavo Hernández (2008) en su diagnóstico, uno de los problemas fundamentales ha sido la **débil institucionalización** (que ocasionó problemas de coordinación), junto con la **falta de financiación específica** y la ausencia además de **un aval institucional formal** desde Bruselas a partir de la creación o nominación de un puesto específico de 'Experta en Género' en la sede de la CE en Guatemala<sup>119</sup>. Por último se señala también como un problema la falta de interés de algunas ONG que no han querido participar en la Mesa por no querer "involucrarse tanto con una entidad estatal "que tiene su propia visión sobre la cuestión de género".

### *La Mesa de Coordinación de Pueblos Indígenas*

Creado a imagen de la Mesa coordinación de Género, este espacio nació en el año 2006, a partir de la iniciativa de los programas y proyectos bilaterales co-financiados por la CE en Guatemala. A diferencia de la Mesa de Género, inicialmente no se previó la participación de representantes de las ONG y otras co-financiadas por la Comisión. Por otra parte, y de manera subsanar algunos de los errores identificados en el funcionamiento de la Mesa de Género, desde su inicio, se asignó la coordinación a una persona de la delegación, y se creó una dinámica de reuniones mensuales.

<sup>118</sup> Desde Julio 2007 la Mesa está compuesta por un representante de la DCE, las expertas de los programas bilaterales y tres representantes de los proyectos ONGs.

<sup>119</sup> León, Lilian. Informe Final. Evaluación Externa de la Mesa de Género. Septiembre 2006. DELCE Guatemala.

Es a partir del 2007 que la Mesa empieza a asumir un mayor liderazgo, articulando más estrechamente algunas de sus actividades con la Mesa de Género y el equipo de Visibilidad y Comunicación en el interior de la Delegación. Entre sus logros destaca por ejemplo, la conmemoración del Día Nacional Internacional de los Pueblos Indígenas, cuyo éxito se debió principalmente, como analiza el Dr. Juan Gustavo Hernández (2008), a la coordinación entre programas y proyectos de la CE en Guatemala, además de la coordinación de iniciativas locales y regionales sobre todo en el marco de la coyuntura electoral que vivió el país durante el mencionado año.

Los retos a los que se enfrenta el espacio siguen siendo diversos. Destaca, además de la reiterada discusión sobre el nombre que debería adoptar el espacio (Pueblos Indígenas vs. Multiculturalidad), sobre todo la necesidad de dotarse de una clara estrategia que permita **clarificar las prerrogativas del espacio** y su relación con la institucionalidad de la Delegación y los espacios existentes de diálogo en materia de cooperación; de ahí la pertinencia de la reciente consultoría realizada en el marco del programa Tinamit. Por otra parte, aun cuando ya desde el año 2008 la Mesa integra a representantes de las ONG co-financiadas por la CE, al igual que sucede con la Mesa de Género, **se trata de una participación de la sociedad civil limitada y condicionada por una relación de financiación**. También la cuestión de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento (todavía supeditados como en el caso de la Mesa de Género a los recursos que aportan los proyectos) así como los recursos humanos que la Delegación debe dedicar para su coordinación, son cuestiones que merecen ser abordadas prioritariamente. Por último mencionar, que una de las propuestas que está sobre la mesa es precisamente la cuestión de la posible integración de ambas Mesas.

Para acabar, y a modo de colofón, retomemos algunas de las lecciones aprendidas de estos procesos de diálogo, tal como son evocadas por el Dr. Juan Gustavo Hernández (2008):

#### Lecciones aprendidas del diálogo a partir de las Mesas de Concertación



- La necesidad de una clara definición de la **forma, contenido, y mecanismos de diálogo** en los puntos focales de contacto de la CE. Como la experiencia demuestra, las diferentes formas (macro-mezzo-micro), contenidos (político-comercial) y mecanismos de diálogo en el marco de la cooperación para el desarrollo no son fáciles de delimitar. Urge por ello clarificar lo más que se pueda los límites y alcances del diálogo.
- La siempre **compleja relación entre la sociedad civil y el Estado**. A esto se suma la multiplicidad y (variabilidad) de actores (de la sociedad civil y de cada uno de los Estados) que son parte del marco institucional de diálogo. La Mesa de Género se define como un espacio *de apoyo* y respaldo al trabajo a realizarse en el marco de la cooperación de la CE. El espacio de Coordinación de Pueblos Indígenas se define como un espacio técnico-operativo para *la incidencia política*. Tal como se encuentran formulados, se trataría de espacios no necesariamente convergentes, y que conviene por ello re-agrupar de una manera consistente.
- La **inestabilidad del funcionamiento** de los mencionados mecanismos, especialmente el cargo de las coordinaciones y/o facilitaciones. Tanto en el caso de la Mesa de Género como en el de la Coordinación de Pueblos Indígenas, no existe un mandato formal de reconocimiento de las/los coordinadores/as, **ni un esquema institucional** que relacione estos cargos con la estructura de la delegación.
- El tema de la **sostenibilidad** de los puntos focales está invariablemente vinculado a la pregunta por la existencia de los programas de cooperación co-financiados por la CE.
- Finalmente, la necesidad de una **estrategia** para asegurar la 'integración' o 'transversalización' de las cuestiones de los pueblos indígenas y/o el enfoque de multi e interculturalidad en las prácticas y métodos de los programas y proyectos de cooperación.

### 5.3. *Los programas nacionales geográficos y temáticos de apoyo a la sociedad civil*<sup>120</sup>

#### 5.3.1. La experiencia del Programa TINAMIT

Actualmente en fase de cierre, y habiendo finalizado recientemente una evaluación final externa, **Tinamit ha sido el programa faro de la Comisión Europea en Guatemala en apoyo a la sociedad civil**<sup>121</sup>. Inscrito en el ejercicio estratégico 2002-2006, el programa fue concebido en el marco del Meso diálogo, junto con el programa Municipios democráticos -con el que debía establecerse una estrecha relación de coordinación habida cuenta de la complementariedad de sus objetivos-.

En efecto, Tinamit tenía como objetivo principal **el refuerzo de la participación equitativa de la Sociedad Civil en la definición, aplicación y el control de las políticas públicas en el ámbito local**, de manera a fortalecer el sistema de Consejos de Desarrollo contemplado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (decreto 11-2002), como condición para contribuir a la consolidación de la democracia participativa en Guatemala, de conformidad con los Acuerdos de Paz y en el marco de la reforma y la descentralización del Estado.

Aun cuando no es objeto de la presente misión de mapeo realizar una evaluación del programa, y tampoco se dispone de los elementos para ello, sí se ha considerado **pertinente evocar una serie de cuestiones relevantes sobre la operacionalización de la estrategia del programa**, surgidas a partir del análisis de la documentación del proyecto, del intercambio con diversos representantes de la sociedad civil guatemalteca y del taller regional organizado en Quetzaltenango, con representantes del Comité Consultivo del programa y la asistencia local descentralizada del mismo. Se trata, en cualquier caso, de cuestiones que son, con toda seguridad, profundizadas en la evaluación final del proyecto<sup>122</sup>, con cuya jefa de equipo, la misión tuvo la ocasión de intercambiar:

#### *A propósito del dispositivo institucional para la gestión del proyecto*

**La decisión de designar a la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, la SCEP (una entidad eminentemente política del gobierno y no de carácter técnico), ha generado en muchas OSC guatemaltecas, recelos hacia el programa así como una preocupación, no sin fundamento, por la posible recuperación política de las acciones.** Como pone de relieve el informe de la Evaluación a medio término del programa<sup>123</sup>: *“La decisión de definir a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia como beneficiario y ente responsable para la ejecución del proyecto corresponde a las necesidades del nuevo reglamento financiero; pero no responde a las expectativas creadas con las OSC durante la fase de identificación del proyecto en el Meso diálogo”*. Son así diversas las OSC guatemaltecas que cuestionan dicho enfoque y plantean su falta de adecuación a la realidad guatemalteca, caracterizada por una fuerte desconfianza entre el tejido asociativo y el apartado estatal, en sus diferentes niveles. También el informe de avance de la evaluación final hace especial mención de este aspecto.

<sup>120</sup> Como ya ha sido precisado al iniciar este capítulo, a nivel de programas geográficos únicamente se analiza el programa Tinamit, por su mandato de fortalecimiento de la sociedad civil y su vigencia. No se han considerado otros programas como “Municipios Democráticos” o “Lucha contra las Exclusiones” que indirectamente inciden sobre la sociedad civil.

<sup>121</sup> Ver Anexo 8 – Informaciones básicas sobre Tinamit

<sup>122</sup> El equipo de la misión, además de poder entrevistarse con la jefa de equipo de la evaluación final de Tinamir, pudo leer el informe de avance intermedio de la evaluación (26.06.2009) elaborado por Ida Pierotti y Rigorberto Cabrera. Projeco. Transtec. FRAMEWORK CONTRACT EUROPEAID/119860/C/SV/multi Lot 1. SPECIFIC CONTRACT N° 2009/206919 WITH TRANSTEC

<sup>123</sup> *Evaluación de Mediano Plazo Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala – GTM/B7-310/2001/0164 - Informe Final.*

Por otra parte **la supuesta complementariedad y consiguiente coordinación con el programa "Municipios democráticos" no parece haber sido todo lo efectiva que un enfoque global en materia de desarrollo y gobernabilidad locales hubiera requerido.** Esta constatación es compartida por la misión de evaluación final, como aparece reflejado en su informe de avance. En efecto, aun cuando los dos proyectos eran gestionados por el mismo ente estatal y sus sedes se encontraban no sólo en la misma ciudad, sino en un mismo edificio, las diferencias de tiempos en su implementación y la doble asistencia técnica (distinta para cada proyecto) no facilitaron la creación de espacios de discusión comunes y la generación de estrategias compartidas para trabajar de manera complementaria sobre la demanda y la oferta en materia de desarrollo y gobernabilidad locales.

***A propósito de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y en el pilotaje del proyecto***

Según el Convenio de Financiación, el Proyecto TINAMIT debía contar con un Comité Consultivo de Seguimiento a nivel nacional, compuesto por representantes de la SCEP, delegados subregionales de la SC, de las ONG europeas y los Estados miembros, a imagen del mecanismo de diálogo establecido en el marco del Mesodiálogo. El papel previsto para dicha instancia era el de aportar orientación, asesoría y consulta con el fin de contribuir al buen desarrollo del proyecto y promover la coordinación con otras acciones en ámbitos vinculados. En la práctica, sin embargo, **el papel del Comité de Seguimiento ha quedado muy limitado, ya que finalmente sólo se reúnen algunos representantes regionales de la SC local (generalmente entre 4 o 5; sin presencia de representantes de la SCEP, ONG europeas y Estados Miembros), y sus reflexiones no tienen ninguna incidencia sobre las políticas o incluso las propias acciones del Proyecto**<sup>124</sup>. En palabras de una de las representantes de las comunidades, miembro del Comité: *"Algunas compañeras y compañeros han decidido salirse del Comité porque lo consideraban como un mero adorno"*

En efecto, como también pone de manifiesto el informe de la Evaluación a medio término del programa: *"Los beneficiarios directos (asociaciones de mujeres, jóvenes, indígenas, etc.) participan activamente en todas las actividades de los pequeños proyectos de gestión directa en las distintas subregiones. Los proyectos financiados a través de contratos de subvención directa han sido generalmente elaborados por las mismas instituciones beneficiarias, respondiendo a su propia concepción y necesidades. Sin embargo, la participación de las organizaciones de SC ha sido muy limitada en la definición de los TdR para los grandes contratos de servicios a través de licitaciones nacionales e internacionales; y el Comité de Seguimiento tampoco ha contribuido"*.

Algunas de estas limitaciones ya fueron evocadas por algunas organizaciones de la sociedad civil guatemaltecas, como pone de relieve la carta del movimiento social en Quetzaltenango incluida en el Anexo 9.

***A propósito del enfoque del proyecto***

El Convenio de Financiación preveía un enfoque facilitador por parte de la Unidad de Gestión del proyecto, consistiendo principalmente en el acompañamiento de los proyectos implementados por organizaciones de la SC. **Este enfoque - aunque no ausente del todo - posteriormente ha sido debilitado y se ha mantenido solamente en los pequeños proyectos de subvención y de gestión directa implementados desde 2006.** Por otra parte, como señalan los propios asistentes técnicos del proyecto, las bases sobre las que se sustentaba la estrategia de intervención, particularmente en lo referente al nivel de las organizaciones locales a las que se dirigía la asistencia, no eran suficientemente sólidas. En

<sup>124</sup> El proyecto no prevé fondos para las actividades de restitución de los miembros del Comité Consultivo a sus comunidades respectivas. No siquiera se dota a los miembros del Comité de una copia en papel de los informes de actividad. Únicamente se les provee de un CD, que no contiene tampoco información financiera del proyecto. Decisiones sumamente relevantes como la reciente decisión de dedicar fondos de Tinamit a apoyar al CONJUDE no fue debidamente consultada con el Comité.

efecto, la capacidad técnica y administrativa real de la sociedad civil en Guatemala fue sobreestimada y el proyecto no contó con una línea de base sobre la que anclar fidedignamente sus propuestas hasta el cuarto año de ejecución.

Actualmente, en plena fase de cierre del proyecto, parece evidente que la mayor parte de las organizaciones de la SC, principalmente en el interior de Guatemala y particularmente las organizaciones de base, menos institucionalizadas, no han respondido a los criterios y requerimientos introducidos por la Guía Práctica de la CE. Por otra parte, como analiza la evaluación a medio término y apunta la evaluación final, **también se ha evidenciado una cierta resistencia de las organizaciones en trabajar en consorcios y redes, habida cuenta de la falta de confianza persistente.** Estos dos factores explican las **dificultades experimentadas por dichas organizaciones para calificar en las convocatorias para los contratos de subvenciones abiertas y para participar en las licitaciones para contratos de servicios** (varias convocatorias se declararon desiertas, tuvieron que ser anuladas y o relanzadas un segunda vez), lo que ha limitado su participación activa en la promoción de los procesos de desarrollo que el programa pretendía acompañar.

Algunos observadores apuntan también otros factores para explicar los resultados mitigados a nivel de las asociaciones de base, particularmente las asociaciones de campesinos y productores, más allá de su participación en las formaciones y otras asistencias técnicas previstas en el proyecto, y en términos de su participación activa a través de la propuesta y gestión de proyectos. Se trata, como analizan algunos observadores, **de un cierto desinterés por la naturaleza del proyecto en la medida en que no ofrecía medios que favorecieran directamente las actividades productivas, así como de la desconfianza hacia el ente tutelar del proyecto o el interés, sobre todo de las organizaciones más consolidadas, por actividades de carácter reivindicativo.**

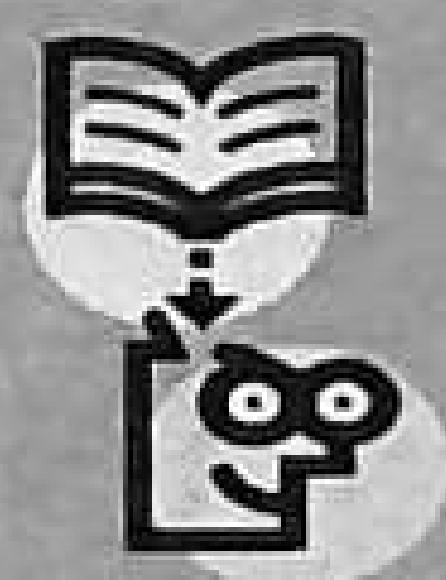
#### *A propósito de la estrategia de tercerización y los grandes contratos de consultoría implementados en el marco del proyecto*

De acuerdo con el diseño original del proyecto, los sub proyectos debían ser elegidos sobre la base de una convocatoria abierta a partir de las propuestas formuladas por las OSC elegibles. Sin embargo, considerando las limitaciones arriba evocadas de las organizaciones (limitaciones que no fueron tenidas en cuenta en el diseño del proyecto al no existir un mapeo o ejercicio de diagnóstico previo) y el relativamente bajo número de organizaciones que correspondían a los criterios de elegibilidad y que tenían la capacidad técnica para presentar proyectos elegibles, a través del Plan Operativo Global (POG) y el Plan Operativo Anual 2 se optó por una clara estrategia de tercerización, orientada a implementar una gran parte de las actividades a través de grandes licitaciones internacionales (una opción que inicialmente no estaba prevista en el proyecto). Esta estrategia, muy efectiva desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria y temporal del proyecto y el cumplimiento con las metas cuantitativas fijadas, suscita, sin embargo, algunas dudas:

En primer lugar, más allá de las consideraciones de coste-eficiencia que no son oportunas en el marco de la presente evaluación<sup>125</sup>, es importante destacar como en este tipo de contratos **los actores de la sociedad civil guatemalteca son posicionados únicamente como beneficiarios** (y no como actores protagonistas de sus procesos de desarrollo), en tanto que receptores de información, formación y sensibilización, de acuerdo con un modelo clásico vertical de capacitación, alejado de los principios empoderadores del fortalecimiento institucional o refuerzo de capacidades.

<sup>125</sup> En cualquier caso parece oportuno retomar la valoración elaborada por la Evaluación a Medio Término, según la cual los costos de los contratos internacionales son un 30% más altos que si hubiesen sido aplicados con empresas nacionales.

### Los principios del fortalecimiento institucional o refuerzo de capacidades<sup>126</sup>



- El fortalecimiento institucional no puede ser impuesto ni realizado únicamente desde el exterior sino que debe realizarse con **la participación activa y directa de las personas, organizaciones e instituciones implicadas**.
- La **idea de proceso** implica además resaltar la dimensión temporal del desarrollo institucional. En otras palabras, se necesita tiempo para el refuerzo de las capacidades y los enfoques **más exitosos son los progresivos, que incorporan la dimensión del aprendizaje**.
- El fortalecimiento institucional es además **multidimensional**, lo que implica que las intervenciones deben centrarse en varios niveles o planos: de los individuos, de las organizaciones, del sector y de las instituciones. Seguramente, para tener impacto de forma real las estrategias de fortalecimiento institucional deben abordar simultáneamente diferentes niveles.
- El fortalecimiento trata de **reforzar capacidades ya existentes, aunque sea potencialmente**. En otras palabras, debe existir un determinado “punto de partida” en términos de capacidades.
- La **importancia del entorno**, como factor que condiciona (en positivo y negativo) las posibilidades de refuerzo institucional y como elemento también que se aspira transformar.
- El fortalecimiento institucional requiere mucha **flexibilidad y capacidad de adaptación** a los contextos locales.
- **No existe además una única forma de realizar fortalecimiento institucional**. Las distintas aproximaciones al fortalecimiento institucional recurren a un conjunto de estrategias, enfoques, actividades y recursos orientados tanto al cambio de mentalidades, como al desarrollo de ciertas capacidades técnicas, a la transmisión de conocimientos y habilidades. Es importante, sobre todo, **romper con la visión reduccionista que equipara el fortalecimiento institucional exclusivamente con la formación**. Muy al contrario, existen muy diversos instrumentos y herramientas para hacer fortalecimiento institucional en la práctica, como: facilitar el acceso y/o la difusión de información; crear espacios de intercambio; realizar formación; tareas de asesoramiento y consultoría, posibilitar la colaboración inter-comunal y el trabajo en red, favorecer la capitalización y el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, acompañar a las instituciones para la puesta en práctica de proyectos de desarrollo local, etc.
- Por último, decir que el fortalecimiento institucional debería tratar además de obtener un **verdadero impacto**, por lo que las actuaciones encaminadas en esta dirección deberían incorporar mecanismos y sistemas para poder medir, o al menos aproximarse, el impacto de las actuaciones.

En segundo lugar, **la gestión de la información sobre los grandes contratos ha sido deficitaria y la rendición de cuentas prácticamente inexistente hacia las organizaciones supuestamente protagonistas de proyecto**. Como pone de relieve la Evaluación a Medio Término y confirmaron las representantes del Comité Consultivo entrevistadas por la misión, la mayoría de las organizaciones no tenían conocimiento relativo al contenido de los grandes contratos y los servicios de los cuales podían beneficiarse. Además cabe mencionar que aun cuando estaba prevista la aplicación de una metodología participativa en la mayoría de los contratos, el afán de implementarlos rápidamente, puso en riesgo, en algunos casos, dicho enfoque, sobre todo cuando la participación de una sociedad u organización nacional no estaba prevista en el consorcio ejecutante.

<sup>126</sup> Vernis, A., et. Iglesias, M., Sanz Corella, B., Saz-carranza, A. : *Los retos de gestión de las organizaciones no lucrativas. Hacia el fortalecimiento institucional del Tercer Sector*, Granica, Barcelona, noviembre 2004.

Por último, existen además, como también subraya la Evaluación a Medio término y apunta le evaluación final, **inquietudes sobre la capacidad de las OSC de aprovechar los beneficios de los servicios prestados por las empresas contratadas**, en razón de las debilidades evidenciadas anteriormente y por la acelerada intervención de las consultorías debido al corto tiempo disponible. Como opinaba la evaluación a Medio Término: *“El Proyecto pretende fortalecer procesos autóctonos en curso, los cuales tienen su propia dinámica y tiempos, que difícilmente podrán acelerarse a través de intervenciones externas (es poco coherente pensar que los procesos de la SC se podrán ajustar a los mecanismos de la cooperación)”*.

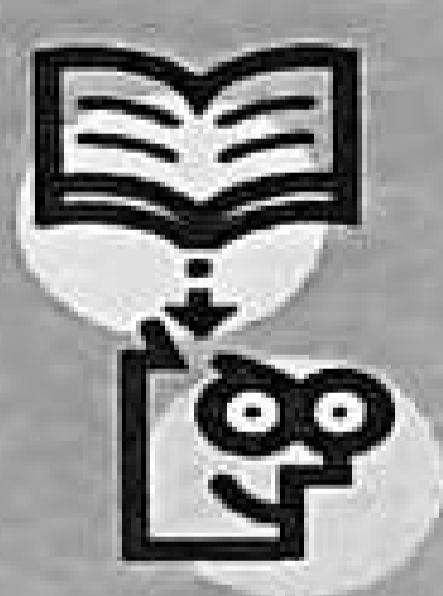
#### *A propósito de los resultados del proyecto y sus perspectivas de impacto y sostenibilidad*

Varios movimientos y asociaciones de base se han beneficiado preferencialmente de los proyectos de gestión directa. Sin embargo estos han sido minoritarios (respecto a las otras modalidades de ejecución), de dimensión muy reducida y orientados a apoyar acciones puntuales, sin continuidad ni encaje en planes más ambiciosos, bajo una lógica guiada fundamentalmente por la necesidad de visibilizar el proyecto habida cuenta de los retrasos en su ejecución. En relación a los resultados de los grandes contratos de consultoría, como analiza la Evaluación a Medio Término, parece evidente pensar que toda la gama de servicios facilitados por el Proyecto a las OSC en un territorio bastante amplio, debería producir algún impacto en términos de sensibilización, capacitación del capital humano, planificación de actividades y funciones, etc. Sin embargo, existen dudas sobre **si dicho impacto será proporcional a los recursos invertidos**, así como sobre la consistencia y durabilidad del mismo.

**El refuerzo de capacidades, particularmente en lo que respecta el afianzamiento de liderazgos y los cambios de actitudes es un proceso que se inscribe en el tiempo y cuyos resultados difícilmente se logran en el plazo disponible de un proyecto.** De ahí la necesidad imperiosa de dotar de continuidad a los esfuerzos realizados por el proyecto, un aspecto que parece no haber sido tenido suficientemente en cuenta en la fase de cierre del proyecto. Por otra parte, el hecho de que no existe un Tinamit II o semejante, y la actual orientación del programa temático Actores No Gubernamentales y Autoridades Locales, como veremos continuación, plantea serias inquietudes en relación al compromiso de la CE de reforzar capacidades de la sociedad civil en el país.

A modo de colofón retomamos algunas de las conclusiones avanzadas por la evaluación a Medio Término **que nos parecen pertinentes para plantear futuras intervenciones en apoyo a la sociedad civil en el marco de los instrumentos geográficos:**

#### **Recomendaciones para futuras intervenciones financiadas bajo la modalidad proyecto en apoyo a la sociedad civil<sup>127</sup>**



- Evaluar de manera más realista **la capacidad de implementación de las instituciones y organizaciones nacionales**, así como su **voluntad política real** para impulsar reformas.
- Evitar comprometerse en esfuerzos ambiciosos **si no es posible mantener el compromiso a medio y largo plazo.**
- Considerar que es difícil implementar proyectos de apoyo a la sociedad civil o de desarrollo local **con los procedimientos de la guía práctica.** Es necesario evaluar de manera muy

<sup>127</sup> Adaptación por los autores de las recomendaciones avanzadas en la *Evaluación de Mediano Plazo Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala – GTM/B7-310/2001/0164 - Informe Final.*

realista las **capacidades de las instituciones/organizaciones beneficiarias**, considerando que las organizaciones que requieren más apoyo usualmente tienen serias limitaciones y dificultades para responder a los criterios y requisitos de la “Guía Práctica”.

- En la práctica, los procedimientos de la Guía Práctica causan exclusión de diversos sectores de la Sociedad Civil, particularmente lo más frágiles y menos institucionalizados, provocando adicionalmente algunos conflictos al poner en competencia las organizaciones, malentendidos y frustraciones. Parece más oportuno fortalecer a la sociedad civil a través de otros mecanismos que den asimismo cabida a las organizaciones de la sociedad civil local pero también europea que trabajan en consorcio con partners locales y tiene por misión el acompañamiento y refuerzo de capacidades.
- Evitar **financiar proyectos que ofrecen exclusivamente servicios de capacitación/formación** sin incluir también un pequeño apoyo para inversiones; es más adecuado capacitar y reforzar a la sociedad civil si los proyectos son más integrales e incorporan micro-proyectos de utilidad para las comunidades y muy particularmente para las mujeres y los jóvenes.
- Promover la **armonización de las intervenciones de las diferentes instituciones internacionales y nacionales en favor de la sociedad civil**. Si bien es importante que las OSC sean capaces de formular proyectos y presentarlos a los donantes, parece exagerado que tengan que familiarizarse con los requerimientos, formularios, métodos y procedimientos de presentación de cada uno de los posibles donantes de fondos.

### 5.3.2. Los programas temáticos

En el marco de los programas temáticos<sup>128</sup> destaca particularmente el programa “**Actores No Gubernamentales y Autoridades Locales**”, cuyo objetivo para el período 2007-2010 ha sido definido como la promoción de la inclusión social y el empoderamiento de la sociedad civil de Guatemala, reforzando las capacidades de los actores no estatales y de las autoridades locales para facilitar su participación (efectiva) en la definición y aplicación de estrategias de desarrollo sostenibles. De alguna manera el programa temático debería servir para financiar acciones de gran sensibilidad política, que no tienen cabida en los programas geográficos, o acciones que abordan temáticas actuales, para las que el instrumento geográfico resulta excesivamente lento para responder.

De acuerdo con la nota conceptual (*Concept Note*) elaborada en el marco de la planificación de dicho programa, cuya dotación inicial es de 9,3 millones para la totalidad del periodo, siete son las categorías de iniciativas que deberían apoyarse:

#### Programa Propuesto para el programa ANE y AL 2007-2013<sup>129</sup>

Promover la inclusión social y el empoderamiento de la sociedad civil de Guatemala, reforzando las capacidades de los actores no estatales y de las autoridades locales para facilitar su participación (efectiva) **en la definición y aplicación de estrategias de desarrollo sostenibles:**

- **Refuerzo de las capacidades de las organizaciones sociales**, especialmente, indígenas, campesinas y de mujeres **para mejorar su participación efectiva en el diálogo político.**

<sup>128</sup> Actualmente en Guatemala existen los siguientes programas temáticos: (i) Financiamiento del Fondo Global de Salud (GFATM); (ii) Iniciativa del Agua; (iii) Actores No Gubernamentales y Autoridades Locales; (iv) Seguridad Alimentaria y (v) Iniciativa Europea para la democracia y los Derechos Humanos. El presente apartado, sin embargo, aborda únicamente el programa Actores no Gubernamentales y Autoridades Locales por su relevancia en el apoyo a la sociedad civil (más que a través de la sociedad civil).

<sup>129</sup> Estrategia Temática 2007-2010. Actores no Estatales y Autoridades Locales en Desarrollo. Nota Conceptual para el Programa de País. Guatemala.



- Acciones de **construcción y fortalecimiento de redes de sociedad civil para incidencia en la definición de políticas públicas incluyentes y equitativas en temas prioritarios:** desarrollo rural y local, seguridad alimentaria, crecimiento económico y empleo, reducción de la vulnerabilidad ambiental.
- **Acciones para definición de políticas incluyentes** en los temas de: igualdad entre mujeres y hombres, avance sobre Beijing, integración del Convenio 169, integración de la juventud y niñez.
- Promoción de los **derechos laborales y diversificación del empleo.**
- Acciones de **negociación y resolución de conflictos**
- Acciones de dialogo político: **nacional, local y regional.**
- **Favorecer a las poblaciones que carecen de acceso a los recursos y servicios básicos,** y poblaciones que están excluidas de los procesos de formulación de políticas.

El programa se encuentra actualmente en su segunda fase de convocatoria restringida (línea de financiación 21 03 01). Cabe destacar que como resultado de la primera convocatoria, fueron aprobados 6 proyectos, de los cuales:

- Temáticamente: 1 proyecto se sitúa en el ámbito de la **educación alternativa**, 3 proyectos abordan **temáticas agrarias y/o de seguridad alimentaria** y 2 proyectos abordan **cuestiones de liderazgo local, refuerzo de capacidades de organizaciones de base, auditoria social y articulación del diálogo con las instancias municipales.** Partiendo entonces de la priorización de temas enunciada en la nota conceptual, se observa cómo sólo dos de los proyectos seleccionados (aquellos orientados al refuerzo de capacidades) responden a dicha priorización. Por otra parte, al retomar algunas de las propuestas finalmente rechazadas por no reunir los requisitos mínimos, se observa como algunas de ellas abordan, en cambio, las cuestiones priorizadas en la nota conceptual (por ejemplo: la promoción y fortalecimiento del poder local desde la organización y participación comunitaria; el fortalecimiento del movimiento juvenil; la promoción de la articulación entre la instancia local y al sociedad civil para fomentar modelos de gestión incluyentes; etc.)
- **Cinco de las organizaciones son ONG europeas sólidamente establecidas** y sólo en un caso de trata de una organización local, pero que es el capítulo nacional de una organización transnacional<sup>130</sup>. Lamentablemente no se dispone de información suficiente para valorar los partenariados existentes con organizaciones locales; ni tampoco de información sobre la nacionalidad de la totalidad de propuestas presentadas y finalmente rechazadas.
- No existe un **capítulo para las autoridades locales**, lo que contrasta con el contenido de la cooperación europea en Guatemala, sobre todo en el marco del pasado ejercicio estratégico, en el que existía, como ya ha sido mencionado, un programa de apoyo a los municipios ("Municipios democráticos").

Aun cuando, como ya ha sido evocado en otros apartados del presente capítulo, no es objeto de la presente misión realizar una evaluación de las acciones de la CE en el país, en este caso sí parece conveniente, a la luz de los resultados brevemente evocados arriba, **plantearse la cuestión de las prioridades reales que debería abordar el programa, sobre todo ahora que la CE no dispone de ningún otro mecanismo para apoyar a la sociedad civil** (y cabe recalcar que se trata de apoyo "a la sociedad civil" y no de apoyo "a través de la sociedad civil", dos conceptos distintos) y el programa ANE y AL se convierte, de esta manera, en el instrumento privilegiado para ello, junto con la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (aunque ésta última se centra exclusivamente en el ámbito de la democracia y los derechos humanos).

<sup>130</sup> Esta proporción preponderante de ONG internacionales contrasta con los resultados de la convocatoria lanzada en el marco de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, donde todas las propuestas aprobadas emanan de organizaciones guatemaltecas.

Esto es tanto más relevante en los nuevos escenarios que se empiezan a dibujar, de acuerdo con los cuales cada vez más el proyecto como instrumento para canalizar la ayuda se abandona, a favor de enfoques sectoriales y la modalidad de apoyo presupuestario.

#### ***5.4. La dimensión regional de la cooperación europea y la participación de la sociedad civil***

##### **5.4.1. El marco general de la participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-América Latina: los Foros de Sociedad Civil <sup>131</sup>**

La apertura en 1999 de la **Agenda Birregional Unión Europea-América Latina** supuso un fuerte incremento de las interacciones entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil a ambos lados del Atlántico. Así, en la primera Cumbre Unión Europea-América Latina, desarrollada en Río en 1999, se convocó el primer Foro Civil Euro-Latinoamericano, que permitió abrir un espacio de interlocución y que ha facilitado la apertura de nuevos espacios de incidencia política por parte de la sociedad civil.

Dos son las principales líneas de trabajo desarrolladas en esta dirección: el Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, y el Foro Euro-latinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil. A dichas líneas se añade un tercer espacio: "Enlazando alternativas"

##### ***El Encuentro de la Sociedad Civil Organizada***

Se trata de una **instancia no institucionalizada de diálogo y concertación entre agentes de la sociedad civil organizada** vinculada, principalmente, al mundo del diálogo social: consejos económicos y sociales, organizaciones sindicales y patronales. El primer encuentro se realizó en 1999 organizado por el Comité Económico y Social Europeo y desde entonces se han desarrollado cuatro ediciones del mismo. Entre los temas fundamentales que este foro trata están el refuerzo de la asociación birregional y el desarrollo económico y social.

##### ***Foro Euro-latinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil.***

De manera paralela, y desde la cumbre de Madrid de 2002, se han organizado los **Foros Euro-Latinoamericanos y Caribeños de Sociedad Civil**. El Foro Euro-Latinoamericano y Caribeño de Sociedad Civil, al igual que el encuentro, se constituye como **un espacio no institucionalizado de participación de las organizaciones de la sociedad civil, esta vez poniendo el acento en las ONG y movimientos sociales**. El III Foro, organizado en Viena en Marzo de 2006, contó con el apoyo organizativo de numerosas redes europeas, latinoamericanas y caribeñas de ONG, ejerciendo ALOP de organización de referencia. Los ejes de trabajo se articularon en las siguientes temáticas: (i) Asociación bi-regional en favor del desarrollo y el combate a la pobreza y la exclusión; (ii) Participación de la sociedad civil en la construcción de la asociación birregional y; (iii) Por una cooperación al desarrollo que ayude a combatir la pobreza y la inequidad.

##### ***Enlazando alternativas***

Un tercer espacio generado en la Cumbre de Guadalajara en 2004 y continuado en Viena en 2006, es el encuentro social **"Enlazando Alternativas"**, que reúne a redes de movimientos sociales y sociedad civil de Europa. Este espacio, que cuenta con centenares de participantes en un formato muy parecido al Foro Social, **parte de una concepción crítica de las relaciones Unión Europea-América Latina y busca, entre otros objetivos, fortalecer la unidad y confluencia birregional de los movimientos sociales de ambos continentes.**

<sup>131</sup> El análisis que sigue se inspira largamente en el documento siguiente: José Moisés Martín Carretero, Participación de la sociedad civil y cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008

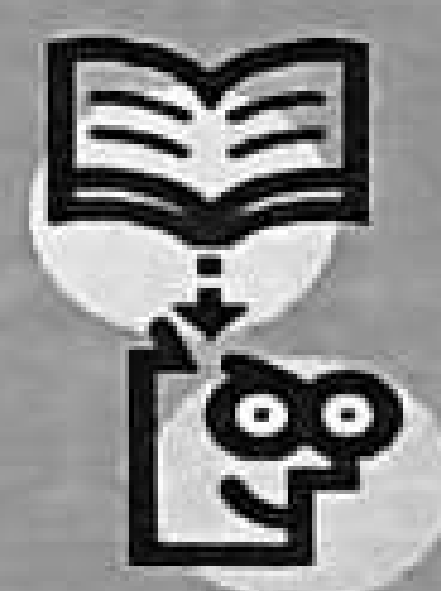
Actualmente existen inicios de que se está procediendo a una articulación entre el espacio representado por el Foro Euro-latinoamericano y Caribeño de la Sociedad Civil y el encuentro "Enlazando Alternativas".

Es importante, sin embargo, destacar que una **característica de los tres espacios es la no continuidad en el tiempo**: se convocan antes de las cumbres oficiales y no mantienen mecanismos de seguimiento de las conclusiones. Como es costumbre en estas cumbres, únicamente la declaración final de la Cumbre oficial recoge en su texto el conocimiento de la realización de estos encuentros.

#### 5.4.2. La participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericano

La dimensión regional de la cooperación de la UE en América central es un tema de permanente atención por parte de la Comisión. Al inverso del acuerdo entre América Central y los Estados Unidos, más centrado en los aspectos comerciales, la Unión europea basa las negociaciones de un acuerdo de asociación con los países de América central **en 3 pilares: un aspecto comercial, un aspecto político y un aspecto de cooperación al desarrollo.**

#### El proceso de integración regional como mecanismo para enfrentar la vulnerabilidad del desarrollo y el papel de la unión europea <sup>132</sup>



Después de los esfuerzos de integración centroamericana de la década del sesenta a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y sus dificultades durante los años setenta y ochenta, el esfuerzo integrador adopta una nueva fisonomía y dinámica en la década siguiente. Las nuevas circunstancias regionales e internacionales, además de la experiencia resultante de los períodos previos, serían aspectos decisivos en la conformación de la nueva filosofía integracionista de los años noventa.

Varios aspectos que estaban ausentes al momento que se empezó a replantear el estilo de desarrollo en la región, se encontraban presentes en los inicios de los años noventa: el nuevo gobierno de Nicaragua con un corte político opuesto al sandinista, la consolidación en la región de la óptica político-militar y de seguridad nacional de los Estados Unidos, los efectos negativos de los programas de estabilización y de ajuste estructural, la firma del acuerdo de paz en El Salvador (1992) y en Guatemala (1996), la conformación de la Unión Europea (1992) y los acuerdos de la Cumbre de la Tierra (1992) que plantearon un nuevo paradigma del desarrollo, no solo para la región sino para el mundo entero. Estos aspectos incidirían en la forma que adoptaría ahora la integración regional, y se inscribirían como parte de la modernización de los Estados de la región, inserto en la óptica del "desarrollo humano sostenible".

**El planteamiento de la integración superaba ahora la visión tradicional del ámbito económico-comercial que guió, principalmente, el MCCA.** Respetando la diversidad de los Estados, se busca una mayor cohesión política-económica a nivel de la región, con el propósito de que ello se traduzca en una mayor fortaleza para enfrentar la inserción a la economía internacional, al mundo globalizado que se preconiza, en un ambiente de fortalecimiento de las condiciones de paz, que habían estado ausentes por más de dos décadas. La Unión Europea (UE) participó activamente en este proceso a través de distintas iniciativas: la instalación del proceso de Diálogo de San José a nivel ministerial en 1984, acompañado de varios programas de cooperación para la región, el acuerdo marco de cooperación de 1993 y la renovación del Diálogo de San José en Florencia en 1996. Este conjunto de acuerdos están adoptando en la actualidad, la forma de un Acuerdo de Diálogo político y de Cooperación con Centroamérica, lo que plantea la necesidad que los países avancen en su proceso de integración.

<sup>132</sup> Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, Documento de Trabajo N° 2: VULNERABILIDAD DEL DESARROLLO CENTROAMERICANO, Rosario Arias Peña; William R. Hughes O., PRODESO-Panamá, Panamá, febrero de 2004.

Durante la década del noventa se firmaron diversos acuerdos en materia de seguridad regional<sup>133</sup> y se creó un conjunto de instituciones que expresan la diversidad de temáticas que incluye ahora el proceso de integración. Entró en vigencia el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se constituyó la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), consecuente con los acuerdos de Río y de la creación la OMC. Igualmente, a la predominancia histórica de la temática económica-comercial se le añadieron temas de orden político, social y ambiental. En 1991 se ratificó el acuerdo que crea el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y se creó en 1994 la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

En dicho marco, como ya ha sido mencionado, la estrategia de cooperación europea con la región centroamericana, se centra en tres esferas principales: (i) el apoyo al propio proceso de integración, en la que destaca el Acuerdo de Unión Aduanera; (ii) el fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de integración, y (iii) el mejoramiento ambiental y la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales.

Como se deduce de las tres esferas de atención, **la UE asigna un papel importante a la participación ciudadana en el proceso de integración**<sup>134</sup>. Dicha participación se hace efectiva fundamentalmente a través del **Comité Consultivo del Sistema de Integración Centro Americano (CC-SICA)**, fundado en 1995 a través de la puesta en marcha del mandato recibido por la Secretaría General del SICA en 1991. Está formado por 26 redes, federaciones y coordinaciones de organizaciones, la mayoría de ellas de ámbito socioeconómico y laboral, aunque incluye también organizaciones de mujeres, indígenas, afro-descendientes, municipalidades, universidades y agricultores<sup>135</sup>.

#### El CC-SICA

Para llevar a cabo su misión, el CC-SICA se ha dotado de una estructura articulada en cuatro instancias: plenaria, directorio (del cual dependen los grupos de trabajo), fiscalía y secretaría ejecutiva, que desarrollan sus funciones de asesoramiento y consulta a través de la elaboración de informes, opiniones y recomendaciones, que deben ser aprobadas al menos por dos terceras partes de la plenaria y que deben desarrollarse bajo los principios de oportunidad, información, autenticidad, pluralidad, divulgación e inclusión. También participa en foros y reuniones, organiza talleres y mantiene un programa de capacitación.

El CC-SICA mantiene relaciones de cooperación estables con el Comité Económico y Social Europeo a través de un acuerdo de cooperación interinstitucional desde el año 2005, tras la aprobación del plan para su fortalecimiento institucional, está trabajando en la constitución de capítulos nacionales en cada uno de los países que participan en el Sistema de Integración.

<sup>133</sup> En 1995 se firmó el Tratado de Seguridad Democrática, con la consiguiente creación de la Comisión de Seguridad Centroamericana y de las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica, así como mantienen vigencia el Plan de Acción Regional de Lucha contra las Drogas y el Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo. Más recientemente se adoptaron el Plan Regional contra el Crimen Organizado y el Mecanismo Regional de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres Naturales.

<sup>134</sup> Es importante destacar que las organizaciones de la sociedad civil de los países europeos y también el Parlamento Europeo han promovido la participación efectiva de la sociedad civil de los países de América central en la elaboración, discusión y concretización del acuerdo de asociación entre la Unión europea y los países de América central.

<sup>135</sup> Según sus propios estatutos, el CC-SICA tiene como misión *"Promover la participación activa de la sociedad civil, para que el proceso de la integración responda efectivamente a la realidad, necesidades e intereses de la población de la región, contribuyendo a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos, objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa, los cuales guiarán sus recomendaciones, estudios y análisis."*

Entre otras iniciativas la **Comisión europea apoya el PAIRCA**,<sup>136</sup> que prevé el apoyo a proyectos de la sociedad civil organizando actividades en varios sectores como juventud, mujeres, sector universitario, etc.

El **FIRI, Fondo para la Integración Regional Incluyente (FIRI)**<sup>137</sup>, constituye una de las iniciativas más importantes apoyadas por el PAIRCA. Se trata de una iniciativa dirigida a promover una dinámica colaborativa orientada principalmente a fortalecer la participación de los jóvenes, afro-descendientes, mujeres, indígenas y personas con discapacidad en el proceso de la integración centroamericana

Sin embargo el **PAIRCA, y la cooperación de la Unión europea para América central en general no disponen de medios suficientes para tener una acción efectiva, estructural, apuntando hacia una verdadera estructuración institucional de la sociedad civil a nivel regional**. Los programas son programas aislados, limitados a eventos y seminarios temáticos.

Por otra parte, y a pesar del compromiso explícito, como analiza un informe realizado por ALOP<sup>138</sup>, la participación ciudadana constituye uno de los aspectos que presenta mayores dificultades, sobre todo, por las diferencias de enfoques que se tienen de la participación: *"Hasta ahora, los gobiernos han promovido solo la participación que no le cuestiona el poder de decisión, lo cual produce una visión limitada de la participación. Ciertamente, como señala Morales (2003),<sup>139</sup> existe "desconfianza" de los gobiernos hacia las organizaciones de "la sociedad civil", sin embargo, tal conducta supera la preocupación por la administración de los fondos de la cooperación, sino que se inscribe en una particular forma de entender, desde el poder político, la participación ciudadana. En esta óptica, la participación no puede ser cuestionadora, divergente, sino asimilable, subordinada a la visión de participación de los sectores en el poder. Por ello, la mayoría de las veces la participación asume la forma de consultas formales, a través de las cuales los gobiernos buscan respaldo político de las organizaciones ciudadanas, para ejecutar los planes y proyectos previamente decididos por ellos".*

---

<sup>136</sup> El Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), es un proyecto de apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional regional cuyo principal objetivo es elevar las capacidades de los Órganos del SICA y de la Sociedad Civil, contribuyendo a la Reforma Institucional, a la adopción y ejecución de una agenda estratégica y al mejoramiento de los mecanismos de planificación, adopción y ejecución efectiva de las decisiones concernientes a la integración.

<sup>137</sup> En 2007, en CC-SICA, conjuntamente con la Unión Europea, el SICA, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y otras instituciones ha participado en el lanzamiento de un fondo para una integración regional incluyente, que financiará un total de 10 proyectos vinculados al desarrollo de programas de integración regional desde la perspectiva ciudadana.

<sup>138</sup> Observatorio Social de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina, Documento de Trabajo N° 2: VULNERABILIDAD DEL DESARROLLO CENTROAMERICANO, Rosario Arias Peña; William R. Hughes O., PRODESO-Panamá, Panamá, febrero de 2004.

<sup>139</sup> Este trabajo fue preparado por José Antonio Morales, sobre la base de los estudios nacionales realizados por ALOP como parte del proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina", y ejecutado en el marco del Corredor del Diálogo Mesoamericano.

## Demandas de la sociedad civil centroamericana en el marco del 2º Foro de la sociedad civil Centroamérica - Europea



En el marco del segundo Foro de la sociedad civil Centroamérica Europa, la Sociedad civil centroamericana solicita que: *"...si el acuerdo entre Centroamérica y Europa se propone contribuir al desarrollo humano y la democracia, los gobiernos se deben comprometer efectivamente al cumplimiento e implementación de los grandes objetivos políticos, económicos, sociales y culturales trazados en instrumentos como:*

- Los Objetivos del Milenio
- La Convención sobre Derechos Humanos (particularmente el Pacto de San Salvador ,la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y, el Protocolo de Derechos
- Los convenios de la OIT (especialmente los referidos a Pueblos indígenas –convenio 169; libertad sindical, trabajo decente y la recomendación 193 sobre cooperativismo).
- El Convenio de Belén do Para, relativo a la equidad de género.
- Todos los convenios, acuerdos, protocolos e instrumentos internacionales en general, que establecen objetivos al desarrollo integral.

Los líderes de las organizaciones de la sociedad civil **solicitan más transparencia en los procesos de negociación como el acceso a los documentos y a la información en general así como ampliar el número de negociadores.**

También proponen el establecimiento formal de la **Comisión Mixta de los cuerpos oficiales de la sociedad civil de ambas partes:** Comité Económico y Social Europeo, CESE por Europa y el CC-SICA por Centroamérica, convocada por la Cumbre de Roma 2003 y de Viena 2006. El CC-SICA será compuesto por un tercio de representantes de los empresarios, un tercio de representantes de los sindicatos y un tercio de representantes de otras entidades actuando en el área económica social.

Para los representantes de la sociedad civil regional es imprescindible garantizar **que los ejes centrales de las relaciones Europa Centroamérica sigan siendo la cooperación para el desarrollo, proceso de paz y democratización.**

También reclaman **la incorporación de conceptos y propuestas en torno a las etnias, las culturas y las lenguas que caracteriza a los centroamericanos.**

El tema de la vigilancia de los derechos humanos y su respeto, debe hacer énfasis particular en el tema de los **Derechos Económicos, sociales y Culturales.**

## 6. Las estrategias y programas de los donantes en apoyo a la sociedad civil guatemalteca<sup>140</sup>

El amplio reconocimiento que ha existido a nivel de la mayoría actores involucrados en la cooperación con Guatemala (agencias bilaterales y multilaterales, ONGI y cooperación descentralizada pública) **sobre la importancia de fortalecer los arreglos de la gobernabilidad, y en el marco de ésta de robustecer las organizaciones de la sociedad guatemalteca para avanzar en la agenda de los Acuerdos de Paz**, queda patente en la diversidad de programas y proyectos que se han sucedido en los últimos años en apoyo a la sociedad civil, a partir, sin embargo de lógicas y enfoques diferentes.

### Las ONGI en Guatemala



Según el estudio elaborado por H. Morales (2007) durante el período 1996-2006 se estima que **la cooperación manejada por las ONG internacionales en Guatemala se situó entre USD 600 a USD 700 millones de dólares aproximadamente, representando un promedio del 18% a 22% del total de la cooperación no reembolsable que llegó al país.** La Comisión Europea destinó en este período un aproximado de 70 millones de dólares por la vía de ONG. Se prevé que en los años posteriores los recursos canalizados por las ONGD internacionales al país irán disminuyendo considerablemente.

Los diferentes tipos de ONGD están determinados por el servicio que éstas realizan, el tipo de financiamiento que manejan y el trasfondo político de sus acciones. En este ámbito, se tienen organizaciones que se desempeñan como contratistas de servicios públicos, con similitud al funcionamiento de una empresa, con la característica de que no son lucrativas. Están las fundaciones privadas, que tienen una particularidad en sus acciones, fundamentalmente porque dependen del financiamiento de empresas que las patrocinan. Y están las organizaciones que dirigen sus acciones a la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, económicos y sociales, en la promoción del desarrollo humano y sostenible, entre una diversidad de temas más y que dependen de diversas fuentes de financiamiento que les permite tener determinada autonomía de acción.

**Durante los últimos años ha existido una tendencia entre algunas ONGD internacionales y algunas ONGD nacionales de ir transformando sus relaciones inter-institucionales más allá de simples contrapartes administrativas o técnicas.** Se ha impulsado una agenda de discusión política, orientada a ir retomando y fortaleciendo una "alianza política" que permita generar mayor capacidad y posibilidad de presencia y negociación ante las diferentes entidades oficiales (guatemalteca y de la comunidad internacional en general). El trabajo de incidencia está determinado sobre la base de una agenda relacionada a la cooperación internacional (políticas, estrategias, objetivos, institucionalidad, monitoreo) y fundamentada esta vinculación en la búsqueda de ir democratizando las formas de hacer cooperación internacional.

**Las ONGD internacionales en el país se han organizado en diversos foros de coordinación, siendo el más activo el FORO de ONG Internacionales (FONGI), que aglutina más de 30 ONGD de diversos países y que mantiene una agenda activa y permanente de trabajo.** Por medio del FONGI se determinan posiciones, actividades y se participa de forma coordinada en cada una de las acciones que se impulsan

<sup>140</sup> Este capítulo se basa en gran medida en el análisis elaborado por el equipo Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007 y en el análisis de la cooperación realizado por Henry Morales Lopez (2007) ¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la Agenda de la Paz en Guatemala. Movimiento para el Desarrollo regional, humano y Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano occidental en Guatemala Tzuk Kim-Pop, completados a partir de las entrevistas realizadas por el equipo de la misión con representantes de las cooperaciones bilaterales y multilaterales en el país.

### 6.1. Breve balance de los programas e iniciativas existentes en apoyo a la sociedad civil por parte de los donantes más relevantes en Guatemala<sup>141</sup>

Sin ánimo de exhaustividad, y antes de ofrecer un análisis en clave cualitativa de los enfoques subyacentes y de los modelos alternativos de apoyo a la sociedad civil guatemalteca, se ofrece a continuación un cuadro que sintetiza las principales acciones en apoyo a la sociedad civil, a partir de una selección de los donantes más relevantes en el país:

<p><b>España</b></p>	<p>España es uno de los mayores donantes en Guatemala con un presupuesto anual cercano a los 40 millones de dólares (según informaciones del CAD del 2006). Cabe tener en cuenta que la cooperación española incluye, además de la cooperación bilateral gestionada por la AECID, la cooperación oficial realizada por otros Ministerios españoles y sobre todo la cooperación descentralizada pública (protagonizada por los gobiernos locales y regionales, muy activos en el ámbito de la cooperación, y que trabajan directamente con sus homólogos en Guatemala y con el tejido asociativo español que trabaja en concertación con la sociedad civil guatemalteca). En relación a las modalidades pueden sintetizarse en cuatro grandes líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Recursos bilaterales</b> regulados por un acuerdo bilateral de cooperación y un plan cuatrienal, para apoyar determinados sectores e instancias gubernamentales y/o descentralizadas. Es la cooperación de Estado, centrada en los ámbitos temáticos siguientes: gobernabilidad, desarrollo local, cohesión social, patrimonio y reconstrucción).</li> <li>▪ <b>Recursos</b> (tanto por parte de la AECID como de los municipios/regiones autónomas) <b>a un conjunto de ONG españolas, en tanto que intermediarios</b>, para la financiación de actores de la sociedad civil guatemalteca y de instancias estatales. Se trata de la modalidad más habitual de financiación.</li> <li>▪ <b>Financiación directa</b>, a partir de la OTC en Guatemala, de proyectos presentados por OSC guatemaltecas. Se trata, sin embargo, de una modalidad minoritaria.</li> <li>▪ <b>Financiación multilateral</b>, a través de Organismos Internacionales.</li> </ul> <p>Cabe destacar que las ONG siguen siendo uno de los actores principales de la cooperación que realiza España en Guatemala. Del 2005 hasta la actualidad, se encuentran trabajando en Guatemala aproximadamente 45 ONGD españolas, bien con representación formal, bien con enlace a través de una ONG local. Los principales sectores de actuación de estas organizaciones, ya sea a través de convenios o proyectos, son salud, educación, habitabilidad básica, sostenibilidad ambiental, pueblos indígenas y género. Además, la AECID, desde la sede en Madrid, ha aprobado convenios a 21 ONGD en las dos convocatorias publicadas (2006 y 2007).</p>
<p><b>Suecia</b></p>	<p>La embajada de Suecia, a través de SIDA, ha sido muy activa en el apoyo a Guatemala, particularmente para la implementación de los Acuerdos de Paz desde 1996, que han sido considerados y siguen todavía hoy en día considerándose como el punto de partida para la cooperación en razón de su naturaleza como programa de desarrollo</p>

<sup>141</sup> Cabe precisar que este apartado aborda fundamentalmente las agencias bilaterales que destinan fondos al apoyo de la sociedad civil en Guatemala. Agencias multilaterales como el PNUD no son analizadas en tanto que donantes, dado que su rol es fundamentalmente el de una agencia de ejecución en el caso del programa PASOC, que es analizado ulteriormente, mientras que otros organismos como el BID o el BM no disponen de una línea de acción sociedad civil. Por último mencionar que el rol de las ONG internacionales es abordado indirectamente, al ser analizadas en tanto que instancias intermedias, al que recurren los donantes, para canalizar la ayuda a la sociedad civil guatemalteca.



y gobernabilidad vigente. Suecia ha centrado sus esfuerzos en tres ámbitos temáticos prioritarios: (i) la consolidación del Estado de derecho y la democracia; (ii) la participación y los derechos de las mujeres y el pueblo indígena y; (iii) el apoyo a las reformas estructurales económicas.

En relación a la sociedad civil, cabe indicar que aun cuando Suecia ha priorizado fundamentalmente en su cooperación el canal del estado, por su importancia para el refuerzo de la institucionalidad local, regional y nacional y el enfoque sociedad civil ha sido concebido en complementariedad e incluso en subsidiariedad respecto al rol acordado al Estado; ha dispuesto de diversos mecanismos para apoyar a la sociedad civil. Destaca por ejemplo su iniciativa, junto con Noruega, para la creación en el año 2000 del programa **Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Materia de Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia**, concebido como parte integrante del Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho - PROFED.

Actualmente SIDA acaba de finalizar su nueva estrategia de cooperación para el período 2008-2012, que sigue inscribiéndose en la línea de fomento de la paz y reducción de la pobreza de su predecesora, pero centrándose fundamentalmente en la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el crecimiento sostenible pro-pobre en las zonas menos desarrolladas y la salud. Cabe asimismo destacar que en materia de sociedad civil, SIDA se encuentra en pleno proceso de reestructuración de su cooperación en dirección a la sociedad civil y el posicionamiento de la misma en su estrategia País.

Tradicionalmente, el apoyo a las sociedad civil se ha vehiculado de maneras muy diversas, como se muestra a continuación:

- **Apoyo -proyecto, de carácter unilateral y directo** (como por ejemplo el apoyo a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO en Guatemala)
- **Apoyo-proyecto de carácter unilateral e indirecto**, a través de ONG suecas como Diakonia, Forum Syd; etc.
- **Establecimiento de sistemas de fondos conjuntos** (*pool/basket funds*) junto con otros donantes para apoyar programas específicos (como PASOC en sus fases iniciales<sup>142</sup>) y /o organizaciones (como el caso de la financiación junto con ACIDI de CUSO-VSO para apoyar a la Federación de educadores o el caso de la fundación PROPAZ). Esta modalidad, que supone “**una cooperación delegada**” en otro donante (que asume el rol de líder) y el establecimiento de un fondo común tiene como ventaja para los donantes socios (que delegan la gestión) la reducción de los costes de transacción, pero supone también riesgos en tanto que se dispone de menos información y control sobre el uso de los fondos.
- **Consortio de donantes para el apoyo a instituciones estatales y no gubernamentales** en el marco de un ámbito temático determinado, como el programa Mirador Electoral, que proporcionaba apoyo al Tribunal Supremo Electoral a través de la Organización de los Estados Americanos. El programa fue implementado por cuatro OSC muy respetadas del territorio nacional: Acción Ciudadana, FLACSO, INCEP y DOSES.
- **Fondo fiduciario de micro crédito** para fomentar el desarrollo local de Guatemala
- **Fondo Indígena**: creado localmente, el fondo cuenta con un consejo de administración integrado por reconocidos representantes indígenas guatemaltecos, y cuenta asimismo con el apoyo de al firma privada CATIE que gestiona la unidad administrativa. El fondo financia, a partir de un sistema de concurso, iniciativas provenientes de al sociedad civil. Suecia proporciona la base y el programa que financian a las varias organizaciones.

<sup>142</sup> Ver siguiente nota de pie de página para mayor información sobre el programa en su versión actual.

	<p>Se trata de un modelo relevante teniendo en cuenta su potencial para promover la apropiación nacional y las garantías que supone contar con una firma como intermediaria que facilita la administración eficiente de fondos</p> <p>Cabe destacar que Suecia no sólo proporciona <b>apoyo-proyecto</b> a las organizaciones de la sociedad civil, sino que también proporciona <b>financiación institucional</b> (<i>core funding</i>) para el refuerzo institucional y de capacidades de las OSC. Incluso se prevé la provisión de apoyo político en caso de que este sea requerido.</p> <p>En relación a la selección de las OSC, ésta se realiza a partir de un cuidadoso análisis, que tiene en cuenta diversos criterios sobre la relevancia de las propuestas, la capacidad de las organizaciones, la integración de la perspectiva pro-pobre y de derechos, las perspectivas de eficacia y eficiencia; etc.</p> <p>Por último destacar que Suecia ha financiado junto con la Embajada de los Países bajos un estudio sobre las relaciones de poder y los agentes de cambio en el país ("<b>Power Analysis</b>"), de manera a fortalecer la comprensión compartida de la realidad del país y sus actores clave, como paso previo a una mayor armonización en respeto de la agenda de París sobre la eficacia de la Ayuda.</p>
<p><b>Noruega</b></p>	<p>La estrategia país de Noruega permite diversas modalidades de la apoyo a la sociedad civil. Teniendo en cuenta que Noruega no dispone de un acuerdo básico con el gobierno guatemalteco, su cooperación se canaliza a través de Organismos Internacionales (como el PUND) y de ONG y OSC.</p> <p>Cuatro son básicamente las grandes modalidades de apoyo a la sociedad civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Apoyo directo unilateral</b>, fundamentalmente ligado a <b>proyectos</b>, pero también de tipo institucional (core funding). La mayor parte se sitúa en el marco del Programa Noruego para Pueblos Indígenas, que prioriza las siguientes áreas temáticas: (i) derechos indígenas sobre las tierras; (ii) educación bilingüe; (iii) mujeres indígenas y; (iv) participación política indígena.</li> </ul> <p>Generalmente se opera una selección para identificar las OSC capaces, mejor establecidas y reconocidas. Es el caso, por ejemplo del apoyo (de proyecto e institucional) a la Asociación OKMA, que constituye una de las instituciones de investigación mayas más respetadas en el área de la lengua.</p> <p>Esta modalidad permite a Noruega apoyar, de muy cerca, iniciativas en temáticas controvertidas y políticamente sensibles en materia de derechos indígenas y resolución de conflictos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Establecimiento de sistemas de fondos conjuntos (pool/basket funds)</b> junto con otros donantes para apoyar programas específicos. Es el caso del apoyo que brinda Noruega al programa PASOC<sup>143</sup>, implementado por el</li> </ul>

<sup>143</sup> El **Programa de Alianzas con Sociedad Civil** (<http://www.pasoc.org.gt/>) es una nueva fase de PASOC (2004-2006) que busca crear alianzas constructivas entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil en los temas eliminación del racismo y la discriminación, acceso a justicia, y transparencia y auditoría social que contribuya a producir marcos jurídicos, herramientas de implementación y enlaces sostenibles en la construcción de una democracia participativa basada en la confianza e iniciativa de la ciudadanía. Dotado con 5 millones de dólares provenientes de la cooperación danesa y noruega y con un período de ejecución de tres años, el programa es ejecutado por el PNUD y trabaja a nivel nacional.

En Mayo 2007, PASOC II, a partir de un mapeo realizado por un equipo independiente y que sirvió para identificar las organizaciones más pertinentes, anunció la convocatoria para la etapa de selección de nuevos proyectos para su nueva fase. Más de 60 propuestas fueron recibidas y examinadas, y de ellas fueron elegidas 26 por el comité para participar en el programa

Desde enero 2008 dichas organizaciones están recibiendo apoyo financiero y metodológico por un periodo de uno a dos años, dependiendo del proyecto. Por el momento, los proyectos se concentran en los departamentos de Chiquimula, Solola, Alta Verapaz, San Marcos, Huehuetenango y Guatemala. Existen perspectivas de que PASOC II pueda extenderse a otros departamentos del país.

Los objetivos declarados de PASOC II son producir marcos jurídicos, herramientas de implementación y, lo más importante, establecer alianzas sostenibles entre instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil.

	<p>PNUD o el reciente programa Maya<sup>144</sup>, que cuenta con la participación del PNUD, UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La delegación de la implementación permite a Noruega poder jugar un rol activo en temáticas complejas (teniendo en cuenta la diversidad y ambición de los objetivos, el número de contrapartes y la cobertura geográfica de los programas) para las que no dispone del personal técnico necesario, al tiempo que se minimizan los costes de transacción, promoviendo, en último término, una mayor armonización entre los enfoques de los donantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Consortio de donantes para el apoyo a instituciones estatales y no gubernamentales</b> en el marco de un ámbito temático determinado. Destaca el ejemplo del programa Mirador Electoral, liderado por Suecia y que contó con la participación de Canadá y los Países Bajos.</li> <li>▪ Apoyo indirecto por medio de <b>empresas privadas</b>. Es el caso por ejemplo del apoyo a través de la empresa Kiej de los Bosques<sup>145</sup> para la incubación de 40 grupos de mujeres del área rural (en comunidades catalogadas como en extrema pobreza).</li> </ul>
<p>EEUU</p>	<p>EEUU es uno de los mayores donantes bilaterales en Guatemala y canaliza su cooperación fundamentalmente a través de USAID, que trabaja a través de contratistas, privados y no lucrativos, como intermediarios para su cooperación.</p> <p>En materia de sociedad civil, USAID tiene programas desde 1998, para apoyar fundamentalmente la Agenda de los Acuerdos de Paz, y su estrategia ha ido evolucionando en el tiempo, pudiéndose diferenciar tres grandes momentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un primer programa basado en la modalidad de <b>financiación en cascada</b> (por medio de una empresa subcontratista) para promover iniciativas en materia de cabildeo e incidencia.</li> <li>▪ Un segundo programa (vigente hasta el año 2004), y situado en la continuación del primero, en cuanto a objetivos y modalidad operativa, pero centrado más particularmente en la <b>creación de alianzas en la sociedad civil</b> en cuatro áreas principales: transparencia, discriminación y racismo, prevención de delitos y acceso a la información pública. Se trataba de un programa muy parecido al actual PASOC. Cabe destacar que de las ocho coaliciones próvidas por el programa, tres siguen siendo vigentes actualmente:</li> <li>▪ A partir del año 2004, con la nueva estrategia para México y América central y la consiguiente reorganización de la cooperación el apoyo a la sociedad civil dejó de tener entidad propia y pasó a quedar integrado, de manera progresivamente transversal, en cada una de las áreas temáticas de atención de USAID en el país. En materia, por ejemplo de Democracia (que incluye tres sub-programas: Estado de derecho, Descentralización y gobiernos locales y Transparencia y Anticorrupción), aun cuando el foco fundamental de atención son las instancias gubernamentales en sus distintos niveles, se mantiene el apoyo a las OSC por considerarlas como actores clave, a partir de dos grandes instrumentos: un fondo competitivo y un sistema de convocatoria abierta permanentemente.</li> </ul>

Lo que más distingue esa nueva fase de PASOC de las previas fases, es la búsqueda de un fortalecimiento de las alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y el estado de Guatemala. Otro aspecto nuevo es el compromiso por parte del PASOC de abordar los temas de discriminación y racismo en el país.

<sup>144</sup> El convenio sobre el Programa Maya se firmó en la Alcaldía Indígena de Sololá el 20 de enero de 2009.

<sup>145</sup> Kiej de los Bosques, es una empresa que se instituye como tal en el año 2003 (aunque la iniciativa surge diez años antes) que vincula comunidades rurales con mercados, generando negocios incluyentes <http://www.kiejdelosbosques.com/>

	<p>Por último destacar que los sistemas de delegación/financiación conjunta no son potencialmente viables en el caso de EEUU teniendo en cuenta los estrictos procedimientos legales que regulan la ayuda americana.</p>
<p><b>Canadá</b></p>	<p>Canadá dispone de una embajada, así como de una oficina de la Agencia Internacional Canadiense del Desarrollo (ACDI). Ambas instituciones utilizan una definición inclusiva de la sociedad civil y de las organizaciones civiles de la sociedad y su foco de atención, en línea con sus prioridades estratégicas país, se ha centrado en la provisión de servicios sociales de base, con especial atención a los grupos marginados y/o en riesgo de exclusión social (pobres, indígena y mujeres), el desarrollo agrícola de áreas rurales y el fomento de los DDHH, el desarrollo democrático y el buen gobierno.</p> <p>Las modalidades principales de apoyo a las OSC guatemaltecas son dos: <b>modalidad indirecta</b> (a través de intermediarios) o <b>modalidad directa</b>.</p> <p>En relación a la modalidad indirecta, tres escenarios son posibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A través de los <b>fondos canadienses temáticos</b> (en contraposición a los fondos geográficos bilaterales), por medio del tejido de ONG canadienses, que a su vez, apoyan a la sociedad civil local. Esta modalidad supone el recurso a intermediarios.</li> <li>▪ A través de los <b>fondos bilaterales</b>, por medio también de ONG canadienses que actúan como intermediarias, y que son seleccionadas de acuerdo con un proceso competitivo de concurso. Se focaliza particularmente las zonas geográficas priorizadas por la cooperación bilateral (San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz) y las áreas temáticas de atención de la misma (desarrollo agrícola, buen gobierno, etc.).</li> <li>▪ A través de los <b>fondos descentralizados en concertación</b> con otros donantes, y contando con el recurso de nuevo a ONG internacionales como intermediarias. Es el caso, por ejemplo, de la financiación que aportan conjuntamente Suecia y Canadá a CUSO-VSO, una NGO canadiense especializada en la provisión de voluntarios para prestar asistencia a la federación de Educadores de Guatemala.</li> </ul> <p>En relación a la modalidad directa (esto es, sin recurso a ONG canadienses intermediarias)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A través de sus <b>programas bilaterales</b>, que incluyen componentes específicas de apoyo a las sociedad civil (el programa de empoderamiento de la mujer, el fondo local para la reducción de la pobreza y el desarrollo social, fono para el apoyo a iniciativas locales; etc.)</li> </ul>
<p><b>Reino Unido</b></p>	<p>La embajada del Reino Unido en Guatemala maneja un presupuesto muy reducido para los proyectos descentralizados; esto es, financiados con fondos directamente gestionados por la embajada (aproximadamente GBP 35.000 por año). En caso de necesidad, la embajada puede solicitar fondos adicionales directamente de Londres o de DFID Managua. Las prioridades han sido hasta el momento la prevención de conflictos, la promoción de los derechos humanos y el medio ambiente, con especial énfasis en las acciones de cabildeo e incidencia.</p> <p>Teniendo en cuenta la reducida dimensión del presupuesto, el apoyo a la sociedad civil se canaliza fundamentalmente como <b>apoyo directo de proyecto/programa</b>, a un número de organizaciones seleccionadas a partir de un sistema de presentación de propuestas, y se presta especial atención al carácter piloto de las iniciativas. La Embajada no proporciona fondos para la <b>financiación institucional (core funding)</b> de las OSC, pero si aporta <b>apoyo no financiero</b>, movilizable según la demanda, a aquellas OSC que quieran mejorar su capacidades de cabildeo e incidencia.</p> <p>Junto con estas modalidades de apoyo directo, existen también <b>fondos indirectos</b>, gestionados por DFID UK directamente, para apoyar programas de ONG británicas que actúan como intermediarias (ej. Plan International).</p> <p>Por último destacar que debido a la reorganización de las prioridades geográficas de</p>

	<p>la cooperación británica, se ha producido una reducción en el presupuesto asignado a Guatemala.</p>
<p>Otro donantes</p>	<p><b>Dinamarca</b> tiene un enfoque regional, con una embajada en Nicaragua que cubre Guatemala y con una representación de Danida en el país. El objetivo primordial de la ayuda danesa en América Central es la lucha contra la pobreza, siendo las principales áreas de atención: la consolidación de la democracia y la promoción de los DDHH, la gestión de los recursos naturales bajo un enfoque sostenible y el apoyo a la participación popular en el proceso de integración regional.</p> <p>Se trata de uno de los donantes <b>que más activamente está persiguiendo el objetivo de armonización y coordinación de la Agenda de París a partir de una base regional</b>. Desde 1992 y hasta el año 2005 dispuso de un programa regional de apoyo a los DDHH (PRODECA). En el marco de dicho programa el foco de atención eran, además de los proyectos, el refuerzo de capacidades en materia de democracia, consolidación del Estado de derecho y promoción de los DDHH. Actualmente financia un programa regional en materia de transparencia y justicia. Además, Dinamarca mantiene acuerdos bilaterales con algunas instituciones como la Procuraduría de Derechos Humanos, la Fundación Soros y FLACSO.</p> <p>Los <b>Países Bajos</b>, que disponen de una Embajada en Guatemala, focalizan su ayuda en dos grandes sectores: medioambiente y gobernabilidad. Aun cuando cada vez más sus programas se focalizan en el apoyo a las instancias gubernamentales (aunque todavía a través de intermediarios), <b>la sociedad civil constituye un foco importante de atención, habida cuenta de su rol, por ejemplo, para el refuerzo de la “demanda” en materia de gobernabilidad</b> o en el desarrollo local. El apoyo es fundamentalmente un apoyo-proyecto, aunque en determinadas ocasiones (por ejemplo a la Fundación Myrna Mack) también se prevé un apoyo institucional.</p> <p>La tendencia asimismo es la de fomentar los enfoques indirectos, a través de intermediarios como el propio PNUD (y su programa PASOC) o IBIS (incluso para el apoyo a las instancias gubernamentales).</p> <p>Existen asimismo diversas ONG holandesas presentes en el país (teniendo en cuenta que el 15% del presupuesto holandés se canaliza a través de ONG), pero la concertación con la Embajada y su programa en el país se realiza únicamente de manera informal.</p> <p>Por último destacar que junto con Suecia, la Embajada de los Países Bajos ha financiado un estudio sobre las relaciones de poder y los agentes de cambio en el país (<b>“Power Analysis”</b>), de manera a fortalecer la comprensión compartida de la realidad del país y sus actores clave, como paso previo a una mayor armonización en respeto de la agenda de París sobre la eficacia de la Ayuda.</p> <p>La <b>cooperación japonesa</b> en Guatemala tiene tres objetivos fundamentales: (i) la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales; (ii) el desarrollo económico sostenible; y (iii) la consolidación de la democracia. En el ámbito del apoyo a la sociedad civil, este se realiza por medio de aportaciones financieras (<b>apoyo directo-proyecto</b>) gestionadas directamente por la embajada, que no pueden superar los USD 86.000. Anualmente se aprueba una media de 40-50 proyectos, con especial énfasis en las regiones del noroeste y nordeste del país. La tendencia, sin embargo, parece ser la de reducir este aporte.</p>

## **6.2. Análisis de los enfoques y modelos para el apoyo a la sociedad civil: modelos afianzados vs. Modelos emergentes**

Teniendo en cuenta lo anterior es posible referirse entonces a cuatro grandes enfoques en materia de apoyo a la sociedad civil en Guatemala<sup>146</sup>:

- **El apoyo unilateral a proyectos/programas de carácter directo** (sin intermediarios);
- **El apoyo unilateral institucional** (es decir no ligado a un proyecto y destinado a la institución; *core funding*) **y de carácter directo** (sin intermediarios);
- **El apoyo unilateral indirecto** por medio de ONG, fundaciones u OSC nacionales o empresas privadas;
- **Los sistemas de financiación consorciada, conjunta/financiación delegada** ("*pool/basket funds*").

El siguiente cuadro resume la esencia de los cuatro enfoques, con una indicación de las principales modalidades detectadas y un análisis de sus puntos fuertes y de sus debilidades y riesgos potenciales:

---

<sup>146</sup> Adaptado de Support Models for CSOs at Country Level Guatemala. Country Report elaborado por Manolo Sánchez (jefe de equipo) y Gustavo Herrarte (consultor nacional) y encargado por NORAD para Norad+ Donor agencies. 2007. Cabe destacar que la cuarta modalidad prevista por el estudio (la creación de fondos fiduciarios en instituciones bancarias del país) no ha sido considerada por el equipo habida cuenta de su naturaleza y objetivos diferentes y su foco en las instituciones de micro-finanzas. Por el contrario, la tercera modalidad contemplada por el mencionado estudio ha sido desglosada en dos modalidades, teniendo en cuenta la diferencia sustancial que supone un enfoque unilateral vs. un enfoque mancomunado o conjunto.

	Enfoques clásicos		Combinación de enfoque clásico y enfoque emergente	Enfoques emergentes
	apoyo unilateral a proyectos de carácter directo	apoyo unilateral institucional directo	apoyo unilateral o consorciado indirecto	sistemas de financiación conjunta/financiación delegada
EXPLICACIÓN	<p>La ayuda directa de proyecto/programa para financiar actividades específicas dentro de un sector social, económico o político <b>ha sido la forma priorizada de ayuda a las OSC, junto con la modalidad indirecta a través de las ONGI.</b></p> <p>Tradicionalmente, los donantes han privilegiado este enfoque, y han seleccionado las propuestas normalmente sobre una base competitiva a partir de una llamada a concurso.</p> <p>La tendencia, con algunas excepciones, es la de abandonar progresivamente esta modalidad dado que la mayoría de donantes están reduciendo su presencia en el país y/o focalizando su portafolio de manera más estratégica, para evitar la dispersión de sus ayudas.</p>	<p>Son todavía pocos los donantes (fundamentalmente los donantes escandinavos) que apoyan a las <b>OSC guatemaltecas directamente bajo una lógica de acompañamiento institucional y refuerzo de capacidades</b>, no necesariamente ligada a proyectos.</p> <p>La principal razón radica en la cultura de cooperación dominante, orientada fundamentalmente a la acción y al incipiente desarrollo de la temática refuerzo de capacidades y sus modalidades concretas; una esfera tradicionalmente reservada a las ONGI en su labor de acompañamiento de sus contrapartes locales.</p>	<p>Se trata de un enfoque variado, puesto que integra desde la modalidad tradicionalmente priorizada de apoyo a la sociedad civil a través de tejido de ONG del país, hasta modalidades emergentes como los sistemas de <b>financiación en cascada</b> (a través de una ONG o fundación local) trabajo mediante <b>o el recurso a empresas privadas (como el caso de Kiej de los Bosques).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuda a las OSC a través de las <b>ONG internacionales</b> (ampliamente utilizada por diversos donantes).</li> <li>▪ Ayuda a las OSC a través de las <b>ONG o fundaciones nacionales.</b></li> <li>▪ Apoyo a las OSC a través de <b>una empresa privada</b> que gestiona un fideicomiso para el establecimiento de pequeñas empresas locales (el caso de <b>Kiej de los Bosques</b><sup>147</sup>)</li> </ul>	<p>Es claramente el enfoque al alza en respeto de la Agenda de París, en materia de apoyo a la sociedad civil en Guatemala. Dos son los modelos posibles a grandes líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuda a las OSC <b>por medio de programas ejecutados por agencias de NNUU.</b> Destaca particularmente el programa <b>PASOC II</b>, que se sitúa en la continuidad de su predecesor, PASOC, pero enfatizando las alianzas con el sector público.</li> <li>▪ Sistemas de <b>financiación consorciada y financiación conjunta (pool/basket funds)</b> para la financiación de una OSC o consorcio de OSC local que, a su vez, apoya a organizaciones más pequeñas (por ejemplo, organizaciones de base) y/o instituciones del Estado (como en el caso del programa <b>Mirador Electoral</b>)</li> </ul>

<p><b>FORTALEZAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistemas conocidos que disponen de protocolos consolidados</li> <li>• Flexibilidad y capacidad de intervenir en diversas temáticas</li> <li>▪ Posibilidad de financiar temáticas controvertidas y políticamente sensibles</li> <li>• Alta responsabilidad y supervisión (pero siempre y cuando el donante tenga capacidad)</li> <li>▪ Estrecho contacto con las OSC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporciona la ocasión para un pensamiento y una planificación más estratégicos</li> <li>▪ Flexibilidad para la puesta en práctica de las iniciativas por parte de las OSC</li> <li>▪ Posibilidad de trabajar en una lógica de partenariatio y confianza y de establecer relaciones a largo plazo</li> <li>▪ Posibilidad de contribuir a existencia de actores relevantes con un accionar político destacado, que de otra manera no podrían mantenerse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor capacidad de asistencia técnica y acompañamiento por parte de la organización intermediaria</li> <li>▪ Mayor coordinación e interacción entre las OSC participantes</li> <li>▪ Mayor alcance</li> <li>▪ Mayor capacidad de transversalización de ciertas temáticas</li> <li>▪ Alta responsabilidad y supervisión</li> <li>▪ Mayor capacidad de asistencia técnica y acompañamiento por parte de la organización intermediaria</li> <li>▪ Mayor coordinación e interacción entre las OSC participantes</li> <li>▪ Mayor alcance</li> <li>▪ Mayor capacidad de transversalización de ciertas temáticas</li> <li>▪ Alta responsabilidad y supervisión</li> </ul>
<p><b>DEBILIDADES Y RIESGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Costes de transacción, para los donantes y también las OSC más pequeñas</li> <li>▪ Escasa focalización geográfica</li> <li>▪ Cortoplacismo de las relaciones</li> <li>▪ Enfoque excesivamente centrado en la acción</li> <li>▪ Carencia de coherencia y difusión del impacto</li> <li>▪ Débil alineación con las prioridades y políticas gubernamentales y riesgo de conflicto con las mismas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Difícil focalización en un único objetivo/intervención</li> <li>▪ Difícil seguimiento y evaluación al no poder especificarse fácilmente los resultados</li> <li>▪ La selección de los actores es clave y se requieren criterios y argumentos de peso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propensión a la creación de un sistema burocrático y complejo administrativamente</li> <li>▪ Relación muy débil con los donantes y menos control por parte de estos</li> <li>▪ Mayores costes (coste del intermediario)</li> <li>▪ Riesgo de clientelismo/nepotismo por parte de intermediario</li> <li>▪ En la modalidad en la que se elige una ONG nacional, riesgo de sobreempoderamiento de las mismas, alterando las dinámicas sociales, políticas y económicas existentes</li> <li>▪ Conflicto potencial con autoridades locales y centrales si la coordinación, la complementariedad y la alineación no son aseguradas</li> <li>▪ En la modalidad de financiación conjunta, puede resultar complejo coordinar las agendas de los donantes y atender a las distintas prioridades.</li> </ul>



## 7. Profundización de los mapeos desde una perspectiva sectorial: el caso de justicia-seguridad y de juventud

Teniendo en cuenta la complejidad de la sociedad civil en Guatemala esbozada en el capítulo 4 y la imposibilidad de llevar a cabo, en el marco de la presente misión de mapeo, un análisis detallado de las principales organizaciones, sus fortalezas y debilidades y sus interrelaciones, tanto intra como inter-sectoriales (con el Estado, la comunidad de donantes y el sector privado), para la totalidad de la sociedad civil en Guatemala, habida cuenta de las limitaciones, en tiempo y recursos de la misión, **se propone a continuación la profundización del análisis desde una vertiente sectorial** (siguiendo el modelo del ejercicio de mapeo elaborado por el PASOC/PNUD<sup>148</sup>) y centrando el análisis en los sistemas institucionales en dos sectores de particular relevancia para la cooperación europea en el marco de su estrategia de cooperación 2007-2013; esto es<sup>149</sup>: (i) justicia y seguridad y; (ii) juventud.

### 7.1. Mapeo sectorial justicia y seguridad

#### 7.1.1. Breves apuntes sobre el contexto del sector justicia y seguridad en Guatemala

##### *La situación de violencia e impunidad*

Como ya apuntábamos en el capítulo histórico, la violencia en Guatemala tiene raíces en la historia reciente, principalmente la guerra civil donde los distintos gobiernos fueron responsables por la matanza de más de 200.000 personas, principalmente indígenas durante el periodo de 1960 a 1996. Como afirma un informe elaborado por la Fundación Myrna Mack<sup>150</sup>: *“Los remanentes de dinámicas y prácticas que caracterizaron el conflicto armado interno, particularmente aquéllas que volcaron el aparato estatal hacia comportamientos perversos propios de la política contrainsurgente; la aparición de nuevas amenazas y problemáticas, así como la transformación de las de antaño, son elementos que definen, en buena medida, el contexto del pos conflicto por el que atraviesa el país”.*

Lejos de terminar con la violencia, el periodo democrático que se abre en 1996 con los Acuerdos de paz genera nuevas formas de violencia, principalmente ligadas al crimen organizado y a las persecuciones políticas. Como analizan en su ensayo sobre las transformaciones del Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz un grupo de expertos<sup>151</sup>: *“La violencia que existe hoy en el país ha permitido la continuación de un estado de inseguridad, confusión y miedo que de hecho, así como en tiempos del enfrentamiento armado, limita fuertemente su desarrollo. La diferencia con respecto a los tiempos del conflicto es que, hoy por hoy, esta nueva forma de violencia es imprevisible y por ende impide a la población asumir comportamientos que le permitan evitarla”.*

<sup>148</sup> Mapeo de organizaciones de la sociedad civil al nivel nacional y al nivel departamento en San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Alta Verapaz y Chiquimula basado en análisis de sistemas institucionales. Informe de investigación. PASOC/PNUD. Marzo 2007

<sup>149</sup> Estos dos sectores fueron decididos de común acuerdo por la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala y el Grupo de referencia para el seguimiento del estudio en Bruselas en el período entre las dos misiones de terreno.

<sup>150</sup> Fundación Myrna Mack: “Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: Herramienta indispensable para el combate de la violencia política en el país”. Noviembre 2006. <http://servidor.myrnamack.org.gt/archivos/Comunicados/CICIG.pdf>

<sup>151</sup> Transformaciones en el Estado guatemalteco a diez años de la firma de la paz. Un ensayo. Andrea Calvaruso, Fabrizio Feliciani y Ricardo Stein. Con la colaboración de Violeta Contreras. Informe final de consultoría para el proyecto “Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República”. Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Febrero 2007

Actualmente, de acuerdo con los datos existentes, **Guatemala representa el segundo país más violento del mundo, detrás de Irak.**

### Inseguridad ciudadana y violencia: algunos datos<sup>152</sup>



- La tasa de homicidios se incrementa cada año<sup>153</sup>. Se pasó de 4,237 en 2003 (35 de cada 100,000 habitantes), a 5,407 en 2004 (44 de cada 100,000) y 5,336 en 2005. En el 2006, los asesinados se incrementaron ulteriormente para llegar a 5,885 con una media de más de 16 asesinados diarios, lo que supone 45 asesinatos diarios.
- Esta tasa se eleva en los departamentos de Petén, Escuintla, Izabal y Guatemala donde el dato es de 98, 95, 86 y 74 por cada 100,000 habitantes, respectivamente.
- Más de 2,200 mujeres y niñas han sido brutalmente asesinadas en Guatemala desde 2001. En 2002 fueron 163; 383 en 2003; 527 en 2004; 665 en 2005 y, el total para 2006 fueron 572. Al 14 de enero de 2007 se contabilizaron 28.
- El 97% de los casos de homicidios no se resuelven. Por ello, el 24 de agosto de 2006 el Palabras del Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, declaró que **“Guatemala es el paraíso de los asesinos”**.
- Entre 2005 y el primer semestre del 2006 hubieron 126 mil procesos, solamente el 4.5% logró llegar a una sentencia
- 260,000 armas están legalmente en mano de particulares y se estiman 1.5 millones de armas ilegales.
- 43 millones de municiones vendidas en 2004 (más del doble de las que se vendieron en 1995).
- 88,000 agentes armados, de los cuales casi el 70% corresponde a empresas ilegales de seguridad mientras solo hay 18,200 agentes de la PNC.
- El costo de la violencia en el país se calcula en Q17,900 millones equivalente al 7.3% del PIB, aproximadamente la mitad del presupuesto del Estado<sup>154</sup>.

Estos datos demuestran que **el Estado de derecho está lejos de ser una realidad en Guatemala**, sobre todo con la casi total impunidad que caracteriza estos crímenes.

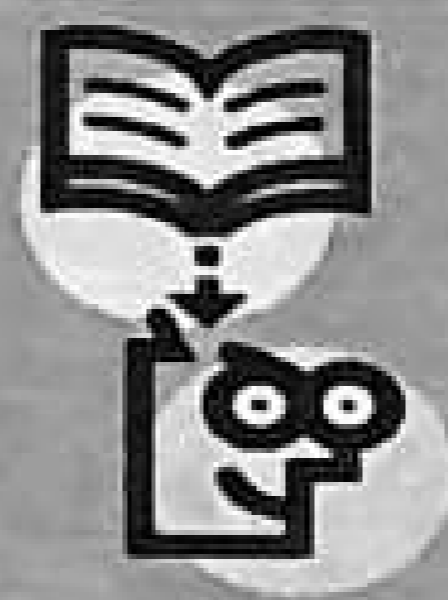
#### *El marco legal*

Aun cuando se registran mejoras en el marco legal en los últimos años, el Estado mantiene su incapacidad de implementar una política real de seguridad pública. Un ejemplo de ello lo encontramos **en la ley de amparo**. Esta ley, inicialmente con un objetivo positivo de impedir los abusos del poder judicial, está siendo utilizada hoy día por los inculpados para frenar el encaminamiento de las acciones judiciales.

<sup>152</sup> ibis

<sup>154</sup> Datos del estudio “El costo económico de la violencia en Guatemala”, PNUD, 2006.

### Avances legislativos en el 2008 y 2009<sup>155</sup>



- La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. (Decreto 18-2008)
- La Ley de Extradición. (Decreto 28-2008)
- Ley de Armas y Municiones; (Decreto 15-2009)
- Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, Particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada. (Decreto 8-2008)
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. (Decreto 9-2009)
- Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal. (Decreto 17-2009)
- Y Ley de Comisiones de Postulación. (Decreto 19-2009)

#### *El aparato judicial y el aparato policial*

El aparato judicial se caracteriza por la **formación limitada de sus funcionarios**, la **poca inversión en tecnología que podría permitir una mayor coordinación de los diferentes cuerpos de la justicia** y una mayor velocidad en las encuestas. Por otro lado, los funcionarios no disponen del sistema de protecciones necesarias para cumplir sus tareas y son vulnerables a la corrupción.

Por su parte, el aparato policial **carece de funcionarios formados en investigaciones**, a pesar de una evolución positiva estos últimos años en inversiones en tecnología y formación de investigaciones científicas.

Por otra parte, **el número de funcionarios de la policía está muy por debajo de las necesidades del país**. Se estima en más de 150.000 los agentes de seguridad privada en el país, con un buen porcentaje no oficial y la mayoría no controlada, frente a un cuerpo de aproximadamente 20.000 policías mal pagados. El propio ministerio público no tiene la capacidad de controlar estas fuerzas de seguridad privada. Se trata de una privatización de hecho de la seguridad pública, el estado siendo incapaz de garantizar la seguridad de los ciudadanos, prevista en la Constitución del Estado.

#### *La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*

Creada a finales de 2006, instalada en el 2007 y actualmente con una extensión de su mandato hasta el 2011 (extensión que entrará en vigor el próximo mes de septiembre, la CICIG desempeña un papel fundamental **en el fortalecimiento de las instituciones del Estado encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos perpetrados por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) que operan en el país**.

Su contribución abarca tres ámbitos:

<sup>155</sup> Agenda Legislativa sobre aspectos del fortalecimiento de la Seguridad, Justicia, derechos humanos y lucha contra la Impunidad en Guatemala

- (i) **Aportes sustantivos al proceso penal:** la Comisión está facultada para promover la persecución penal de miembros de los CIACS, por medio de la interposición de denuncias penales ante las autoridades correspondientes; y puede constituirse en querellante adhesivo. Como analiza el informe de la Fundación Myrna Mack (2006)<sup>156</sup> la posibilidad de adherirse a los procesos judiciales reafirma el propósito concebido en la propuesta de la CICIG, en el sentido de apoyar el fortalecimiento del sistema de justicia, a través de la aportación de elementos de prueba contundentes, que permitan construir casos sólidos contra los responsables de estos delitos.
- (ii) **Apoyo en la formulación de políticas públicas orientadas a la desarticulación de los CIACS y a prevenir su reaparición:** la CICIG ha sido concebida también como un ente con capacidad de asesorar en materia de formulación de políticas públicas a las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal, así como a otras que de alguna forma intervendrán en las acciones para desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.
- (iii) **Contribución a los procesos de depuración institucional:** La función de asesoría técnica va orientada, a su vez, al apoyo que la CICIG puede brindar en la formulación e implementación de procedimientos administrativos para sancionar a funcionarios presuntamente ligados a las actividades de los CIACS. De ahí deviene su contribución a los procesos de depuración institucional.

#### ***La Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ)***

En la CNSAFJ participan representantes de las instituciones del sector justicia, de las facultades de Derecho y del Colegio de Abogados y de Notarios de Guatemala, así como personas (a título individual) que han mostrado su interés en el fortalecimiento de la justicia.

La CNSAFJ tiene como **principal objetivo lograr que se cumplan las importantes recomendaciones presentadas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia**, que se instaló a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz.

#### **7.1.2. El Acuerdo Nacional para el avance de la justicia y la seguridad**

En el inicio de 2009, frente al aumento permanente de la violencia, el gobierno, junto con los otros poderes del Estado –el poder legislativo y el poder judicial- firma un acuerdo para tratar los problemas de la seguridad en el país llamado: “**Acuerdo nacional para el avance de la seguridad y la justicia**”. Dicho Acuerdo (que supone una verdadera Hoja de ruta para el sector) contiene un total de 101 puntos, que globalmente retoman los elementos de los Acuerdos de Paz que no fueron implementados, a ser tratado agrupados en 10 ejes:

- Políticas e institucionalidad para la seguridad
- Reforma policial
- Sistema penitenciario
- Políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad

<sup>156</sup> Fundación Myrna Mack: “Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: Herramienta indispensable para el combate de la violencia política en el país”. Noviembre 2006. <http://servidor.myrnack.org.gt/archivos/Comunicados/CICIG.pdf>

- Administración de justicia
- Control de armas
- Empresas y servicios suplementarios de seguridad
- Comunicación y participación social
- Agenda legislativa
- Compromisos de acciones en conjunto de los signatarios del acuerdo

### *El papel de la sociedad civil en el Acuerdo Nacional*

La participación de la sociedad civil está formalmente garantizada en el Acuerdo, principalmente a partir de dos artículos centrales:

En primer lugar, el artículo 95 del Acuerdo, que prevé la **constitución de una Comisión de Verificación**, con miembros garantes: la **institución del Procurador de los Derechos Humanos**, la **Universidad de San Carlos de Guatemala**, el **Arzobispado de Guatemala** y la **Alianza Evangélica de Guatemala**.

En segundo lugar, el artículo 98 del Acuerdo prevé: **"Constituir un espacio de información y retroalimentación para comunicar el estado de avance y, si fuera el caso, de retrocesos en la hoja de ruta. Para tal efecto se invitará, a los diversos sectores de la vida nacional a participar en dicho espacio, donde se darán a conocer los resultados de avance de la hoja de ruta"**.

#### 7.1.3. La sociedad civil en el sector justicia y seguridad

##### *El rol de la sociedad civil en el sector justicia y seguridad*

Las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala trabajando el tema de seguridad y justicia **están coordinando sus esfuerzos para permitir un monitoreo permanente de los 101 puntos del Acuerdo Nacional**.

Es importante destacar, como ya ha sido señalado al tratar los roles de la sociedad civil en el capítulo 4, que las OSC activas en el sector han evolucionado progresivamente **de una actitud contestataria frente al Estado a una actitud mas propositiva y de colaboración**, una vez los papeles respectivos se empiezan a definir con mayor precisión. En este sentido, es importante tener en cuenta que desde la Firma de los Acuerdos de la Paz, con el apoyo de sus contrapartes internacionales y la cooperación, **dichas OSC han conseguido ampliar su capacidad técnica, especializándose además en los distintos temas candentes, hasta convertirse en verdaderos consejeros técnicos de los distintos poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial**.

Más allá de esta especialización, las organizaciones de la sociedad civil han adquirido un **nivel importante de coordinación**, repartiéndose las temáticas en función de la especialización de cada una. Tanto es así, que es posible afirmar que en los últimos años, más del 80 % de las propuestas de leyes en los temas de seguridad y justicia, han sido trabajadas con el apoyo técnico de las organizaciones de la sociedad civil.

Al lado de su capacidad técnica, la sociedad civil y sus organizaciones estructuradas **mantienen su rol de vigilancia frente a las evoluciones del país**. Destaca por ejemplo su rol de denuncia en casos como la percibida remilitarización del país, a partir de la apertura de nuevos cuarteles militares, precisamente en zonas de potencial movilización populares contra las implantaciones de empresas mineras y donde existen conflictos ligados a la tierra.

De alguna forma, **la sociedad civil ha llenado los espacios dejados vacíos por la no implementación de los Acuerdos de Paz**, en parte porque los grupos socio económicos dominantes en el país no encontraron un interés mayor en tener un Estado fuerte y respetado en el tema de seguridad y justicia, manejando su propia seguridad con cuerpos de seguridad privada. Es solamente en estos últimos meses que la agravación de la situación de inseguridad ha empezado también a afectar a estos intereses principalmente en los intercambios comerciales.

Actualmente, como reconocen las propias organizaciones de la sociedad civil<sup>157</sup> y como ya fue evocado en el apartado sobre roles de la sociedad civil en el capítulo 4 del informe, **el reto que se les plantea a muchas organizaciones es el de poder asumir progresivamente funciones de auditoría social y de fiscalización, sin perder su papel como actor fundamental de cambio, mientras se reconstruye, o incluso construye, la institucionalidad política.**

#### *Los principales actores de la Sociedad civil*

Los principales actores identificados en la esfera de la sociedad civil de Guatemala son:

- **La Iglesia católica**, por su gran capacidad de influencia y su estatuto de miembro del grupo de garantes del acuerdo nacional.
- **La Iglesia Evangélica**, por las mismas razones.
- **La Universidad San Carlos**, por el hecho que su rector esta miembro del grupo de los garantes.
- Las organizaciones de la sociedad civil relacionadas al tema de seguridad y justicia, que se agrupan básicamente en dos coordinaciones: el **FOSS (Foro de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad)**<sup>158</sup> y el **Foro Guatemala**, que comparten algunos de sus miembros.

#### *El FOSS*

Los miembros del **FOSS, de diferente corte ideológico**, son los siguientes<sup>159</sup>:

**El ICCPG:** el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de *Guatemala es* una institución académica en las áreas de Política Criminal y Derechos Humanos. La institución lleva a cabo procesos de investigación, capacitación, asesoría y divulgación, para contribuir a la construcción de un movimiento de pensamiento y acción político criminal, que incida en el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho y la efectiva protección de los Derechos humanos.

**IDEM (Incidencia democrática):** esta organización tiene como objetivo promover, en sectores sociales y centros de poder de decisión, la reflexión sobre la necesaria democratización del país, la construcción de la paz, la definición de políticas públicas acertadas con participación ciudadana y la ejecución y promoción de medios de control ciudadano mediante el desarrollo de actividades de diálogo intersectorial y social-estatal; la investigación, información, análisis, y la incidencia democrática.

<sup>157</sup> El equipo de la misión organizó con el apoyo del FOSS una sesión de trabajo (focus group) con las principales OSC activas en el sector el día 9 de julio del 2009

<sup>158</sup> El FOSS es apoyado por Interpeace, quien financia, por ejemplo, la figura del coordinador

<sup>159</sup> Las presentaciones de las instituciones provienen de sus respectivos Websites.

**La Fundación Myrna Mack:** creada en 1993, la Fundación trabaja en la elaboración de estudios y propuestas orientadas a impulsar la lucha contra la impunidad, la construcción del Estado de Derecho en Guatemala y la consolidación de la paz y la democracia. El trabajo de la Fundación se inspira de la vida de la antropóloga social Myrna Elizabeth Mack Chang, quien en 1990 fue víctima de una operación clandestina de inteligencia ejecutada por el Estado de Guatemala, en un afán por obstaculizar sus descubrimientos académicos en el tema del desplazamiento interno.

**El Centro de Estudios de Guatemala:** constituido como asociación civil sin fines de lucro, se trata de un centro de información alternativa y especializada, con capacidad técnica y de propuesta en temas de seguridad, justicia y derechos humanos, y de incidencia política en el Congreso de la República y otros organismos del Estado.

**SEDEM (Seguridad en Democracia):** la asociación para el estudio y la promoción de la seguridad en democracia (SEDEM) es una organización sin fines lucrativos compuesta por individuos trabajando sobre el control democrático de la seguridad y de los servicios de inteligencia en Guatemala. Los miembros de SEDEM son periodistas, militantes de los Derechos Humanos y académicos del área de ciencias sociales.

**IEPADES:** el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible es una Organización No Gubernamental, fundada en 1991, que trabaja por la construcción de la paz y la democracia, basada en la justicia social y en la autogestión comunitaria. Cuenta con dos áreas específicas: el área de investigación y el área de poder local y créditos. Entre los temas que trabaja se encuentran: Presupuestos de Seguridad; Género; Control de Armas; Seguridad Preventiva; Policía Comunitaria; Productividad agrícola y comercialización rural; Organización Comunitaria; Créditos.

**ASIES:** se trata de una entidad de servicio, cultural y no lucrativa, de carácter privado, surgida en 1979 y fundada en 1982. ASIES está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, e interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional. Es una entidad pluralista, que no está vinculada con ninguna tendencia política. Los miembros de la asociación, como personas, poseen diversos criterios y posiciones ideológicas; pero en su conjunto, les une el propósito de establecer un ordenamiento democrático basado en la justicia, la libertad, la paz y la solidaridad.

#### *Foro Guatemala*

Por su parte, **Foro Guatemala** es un espacio de encuentro puntual de 18 organizaciones que opinan sobre varios temas. A diferencia del FOSS, Foro Guatemala no está ligado únicamente al tema de seguridad y justicia. Entre sus organizaciones se encuentran 3 OSC también presentes en el FOSS: **ASIES**, **el ICCPG** y **la Fundación Myrna Mack**. Además, el Foro reúne a otras organizaciones como el CACIF<sup>160</sup> o FADS y Madres Angustiadas:

**FADS:** Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro es una organización cívica, no partidaria, laica y no lucrativa, constituida para apoyar la consolidación del estado de derecho en Guatemala, crear conciencia de solidaridad y participación ciudadana para respaldar la aplicación de la ley.

<sup>160</sup> El apartado 4.1. Los componentes de la sociedad civil guatemalteca incluye un análisis del CACIF

**Madres angustiadas:** constituye una agrupación cívica de mujeres, fundada el 10 de mayo de 1995, que tiene por objetivo contribuir a la construcción de una sociedad responsable reconociendo el Estado de Derecho como la base de la paz, particularmente a partir de la incidencia, la comunicación y el apoyo en temas de seguridad y justicia a diferentes sectores de la sociedad.

Cabe destacar que la Fundación **Myrna Mack**, junto con **FADS** y **Madres Angustiadas** constituyen el denominado **Grupo Pro-Justicia**, que ha adquirido bastante protagonismo en los últimos años.

#### *Otros actores*

Existen, asimismo, otras entidades relevantes en el sector, más allá de los dos colectivos mencionados, como la **Convergencia por los Derechos Humanos** o la organización **Acción Ciudadana**, que no están estrictamente ligadas al tema seguridad y justicia, pero que indirectamente también trabajan en él.

**Acción Ciudadana:** es una organización de la sociedad civil, que desde 1996 se constituyó con la visión de fomentar la existencia de una ciudadanía consciente y comprometida con la construcción de la democracia en Guatemala. Su misión es la de construir una sólida cultura política en la ciudadanía y los gobernantes promoviendo prácticas y valores democráticos sobre la base de la participación ciudadana y la transparencia.

Cabe destacar que la organización constituye el **capítulo nacional de Transparencia Internacional**, organización de la sociedad civil a nivel global que trabaja por la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción. La relación con Transparencia Internacional ha fortalecido el trabajo de Acción Ciudadana en estos ámbitos, vinculando su acción a estrategias y redes regionales y mundiales.

#### **7.1.4. Representación gráfica de los actores en el sector de la Justicia y seguridad**

El cuadro intenta situar gráficamente los distintos actores ligados al tema de seguridad y justicia repartiéndolos de acuerdo con el cruce de dos ejes: el eje Norte / Sur y; el eje Espacio público / Espacio privado. De esta manera los actores se sitúan en cuatro espacios posibles:

- El **sector público del Norte** donde se encuentra las embajadas, el grupo de los donantes, el sistema multilateral, principalmente las instituciones de NNUU.
- El **sector público de Guatemala** con sus diferentes componentes: ejecutivo, legislativo y judicial, muy relevante en el tema de seguridad y justicia. Se coloca también en este espacio las diferentes comisiones (Consejos, Grupo de garantes, etc.).
- El **espacio privado del Norte**, donde se encuentran las ONG de desarrollo y los Comités de solidaridad.
- El **espacio privado de Guatemala** donde se encuentran las diferentes representaciones de la sociedad civil, objeto del presente ejercicio de mapeo.

En **rojo** se muestran las entidades miembros del FOSS y en **azul** los miembros del Foro Guatemala; se utilizan los dos colores para las organizaciones que pertenecen a las dos redes/coordinadoras.



En **púrpura** se muestran las entidades pertenecientes a la esfera del Estado y en **verde** las agrupaciones de la sociedad civil. La Universidad San Carlos esta de dos colores por el hecho de participar en las dos esferas. En verde del lado público están los consejos así como el grupo garante que incluye representantes de la sociedad civil.

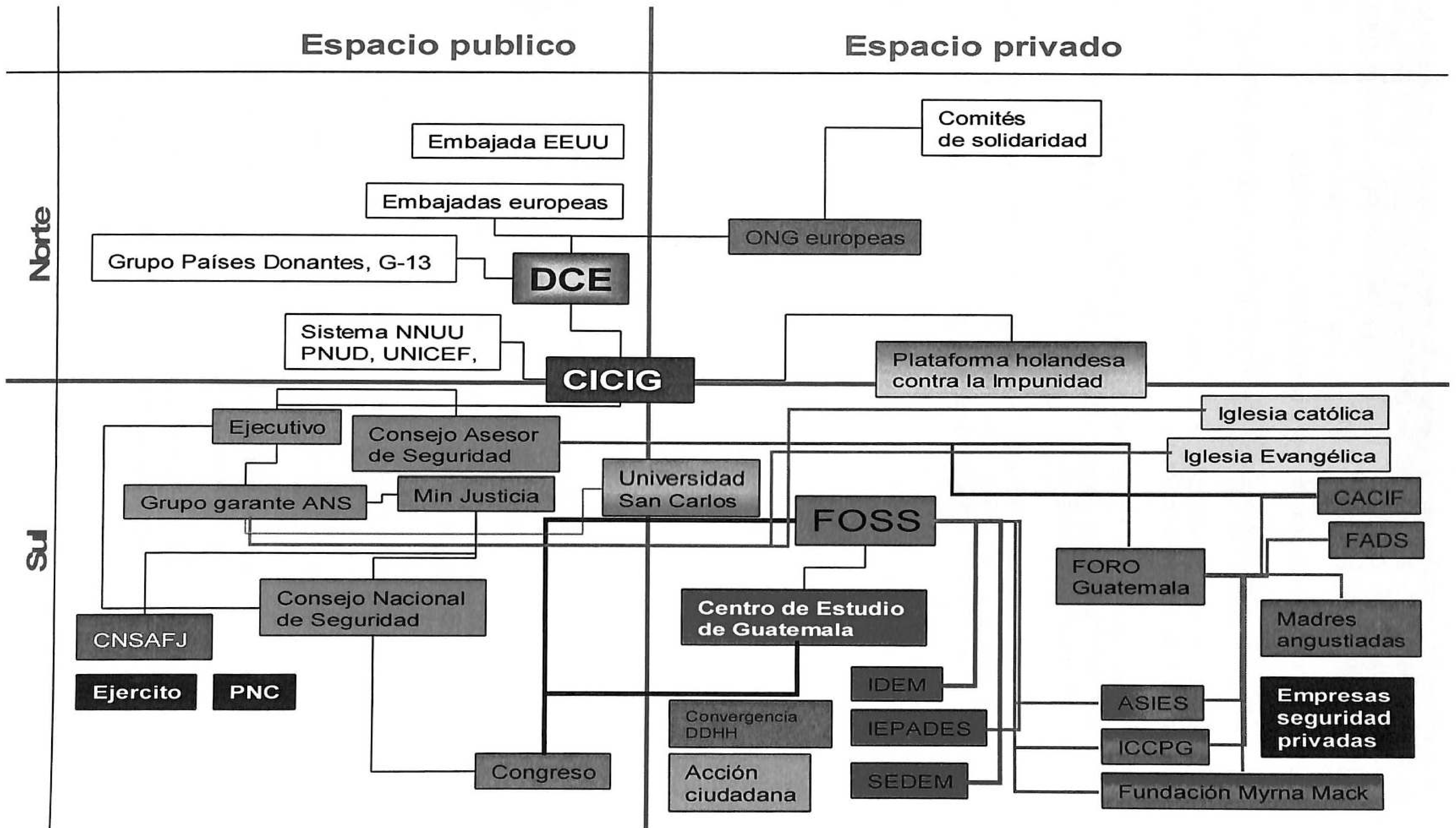
En **negro** se muestran las entidades del aparato represivo (del Estado o privado).

Las conexiones entre las distintas entidades **muestran el nivel de membresía o de relación**.

Como el ejercicio se dirige a la Comisión europea, se ha situado la DCE en el centro, de manera a visualizar las relaciones con las diferentes entidades.

Por último precisar que se trata de un primer análisis que merecería un mayor detalle. Un ejercicio mas profundo permitiría definir mejor las relaciones y calificarlas en función de criterios como los lazos financieros, políticos, etc.

Además el cuadro es **ilustrativo de las relaciones en un momento dado**. Idealmente debería hacerse y poderse complementar por los diferentes actores del sector, en base a la definición de la naturaleza de sus relaciones, lo que significaría un mapeo profundo.



### *Algunos elementos de análisis*

Una primera lectura del cuadro arroja las siguientes informaciones:

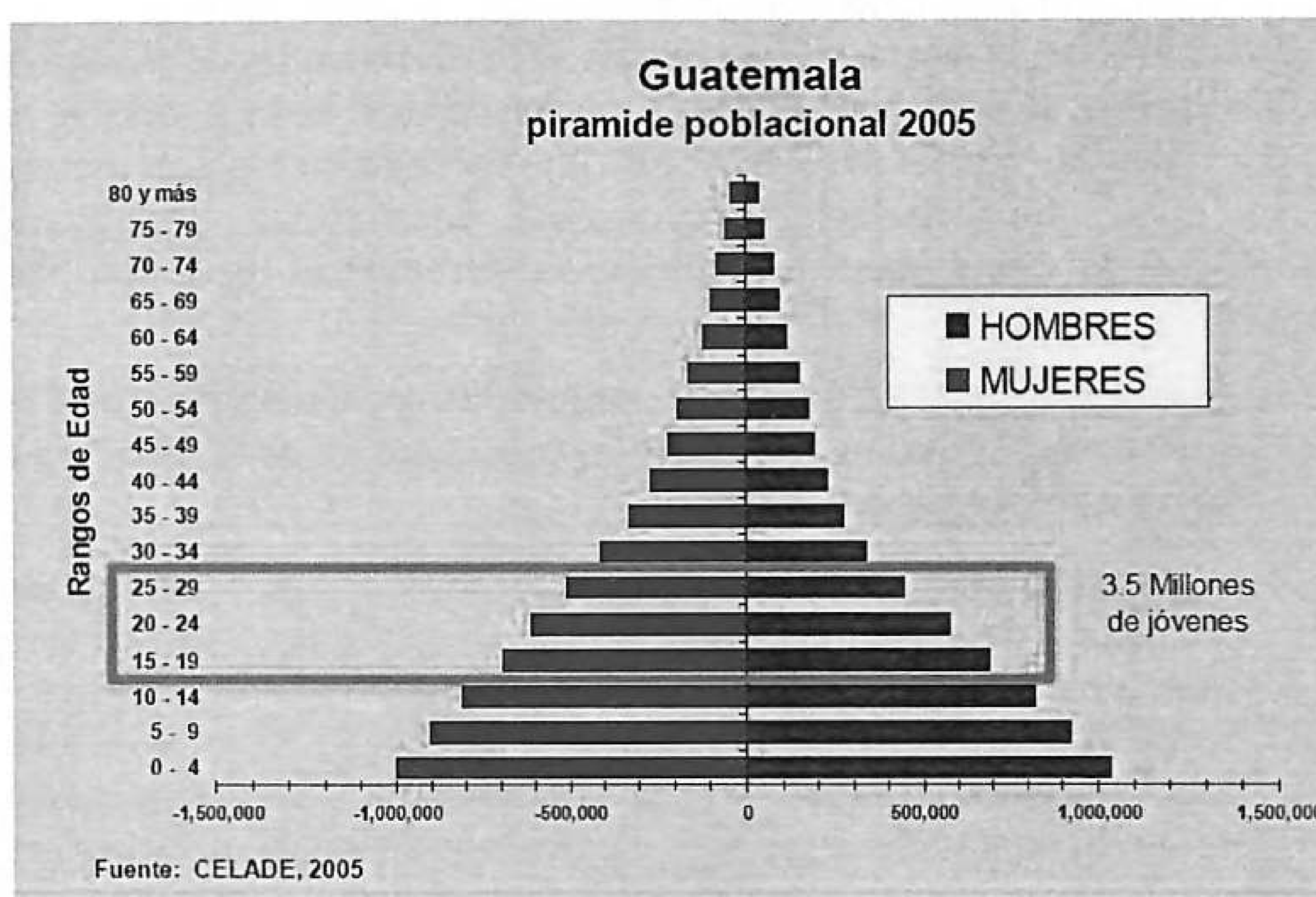
- **La importancia de la CICIG:** aun cuando oficialmente se trata de una Comisión de NNUU (y por este motivo debería ubicarse en el espacio público), no deja de ser una entidad que tiene un respaldo determinante de la sociedad civil de Guatemala así como un apoyo internacional en su quehacer político, como garante internacional de una institucionalidad formal del proceso de democratización del país y respeto de la agenda de los Acuerdos de Paz. El hecho de ocupar una posición central en el cuadro **indica su papel de mediador y catalizador de fuerzas, por su simple existencia institucional, independiente de su actuación en términos políticos.**
- El rol importante de la **Plataforma Holandesa contra la Impunidad**, a caballo entre el espacio del norte y del Sur
- Existen **múltiples instancias** ligadas al tema seguridad y justicia en la esfera del Estado;
- **El papel central del FOSS:** en tanto que red/plataforma de organizaciones, el FOSS tiene una **institucionalidad más afirmada** (en relación a Foro Guatemala), una **agenda de trabajo consensuada y una repartición clara entre sus miembros** en relación al Acuerdo Nacional y su hoja de ruta. Además, el FOSS **tiene lazos institucionales fuertes con el Congreso**, con el cual actúa como entidad de apoyo técnico, tanto a nivel de propuesta como de elaboración técnica de leyes y reglamentos en materia de seguridad. Por otra parte, tiene **relativa autonomía financiera** garantizada por algunas cooperaciones, lo que garantiza también su perennidad sin tocar su independencia política.
- Un **actor importante en el tema de seguridad y justicia es el CEG**, tanto por la producción de estudios fiables como por su capacidad de articulación y coordinación de las diferentes entidades ligadas al tema.
- **Foro Guatemala es más informal** y se reúne para tratar temas puntuales. Demás el enfoque en materia de seguridad es fundamentalmente un enfoque de **violación de la vida privada, una amenaza a la vida de la familia y a los bienes**. Por otra parte, algunas de sus organizaciones tienen posiciones ideológicas cercanas a lo que podríamos denominar la "extrema derecha" (luchan por la instauración de la pena de muerte y el fortalecimiento de un Estado represivo, con fuerzas armadas, policía y seguridad privada reforzadas).
- Las dos **Iglesias (Católica y Evangélica)** tienen un papel importante como miembros del grupo de **garantes del Acuerdo Nacional** así como **entidades escuchadas por la población en estos temas**. Son entidades marcadas ideológicamente: siendo la Iglesia Evangélica de talante conservador; mientras que la Iglesia Católica parece dividida entre una rama conservadora y una rama progresista.
- Es importante también mencionar la **asociación "Acción Ciudadana"**, que no pertenece a ninguna de las coordinaciones, y que también está ligada al tema seguridad y justicia, aun cuando su eje principal es la lucha contra la corrupción. Su aporte importante en la actual coyuntura es **su ubicación en un nuevo espectro generacional**, ya no estrictamente ligado a la generación de la guerrilla y que se reproduce en nuevas generaciones de jóvenes repartidos por el país entero.
- La **Convergencia Derechos Humanos** es mencionada también, aun cuando su eje principal no es la seguridad y justicia. Sin embargo trata de estos aspectos en su trabajo permanente de lucha por los derechos humanos.

## 7.2. Mapeo sectorial juventud

### 7.2.1. Breves apuntes sobre el contexto del sector juventud en Guatemala<sup>161</sup>

#### *Los jóvenes en Guatemala*

Guatemala es un país compuesto **por una población eminentemente joven**. Tal como analiza un informe elaborado por la Coordinadora Juventud por Guatemala, según cifras del 2006, sobre el total de 11 millones 237 mil 196 habitantes, aproximadamente 8 millones de guatemaltecos y guatemaltecas están comprendidos entre los 0 y 30 años de edad, y de ellos, alrededor de 4 millones son jóvenes entre los 15 y 29 años, de los cuales el 48.6% son jóvenes indígenas, 51% mujeres jóvenes, y el 60.3% jóvenes que viven en el área rural. Según el Instituto Nacional de Estadística, **aproximadamente un 54.33% de la población juvenil entre los 15 y 29 años (1.733.867 jóvenes) vive en condiciones de pobreza** (el Informe de Desarrollo Humanos 2000 reporta que el porcentaje de pobreza se encuentra en un 60%), **sin acceso adecuado a los servicios básicos que presta el Estado y, por ende, sin la posibilidad de acceder a fuentes de ingresos que mejoren sus condiciones de vida.**



Además, como sigue analizando dicho informe, **la juventud adolescente accede a la educación básica tan sólo en un 19.1%; un 14.6% a carreras de diversificado, y de la juventud en edad de ingresar a la educación superior únicamente el 1.4% logra hacerlo.** Del estudiantado adolescente que estudia, sólo el 28.4% concluye los estudios básicos y un 15.8% el ciclo de diversificado. **El problema de falta de acceso a la educación se agrava para la juventud indígena, en la cual la cifra de analfabetismo alcanza el 42.5%; y se torna escandaloso en el caso de las mujeres jóvenes adultas, cuyo índice de analfabetismo llega al 73.4%.** Es importante destacar que aproximadamente 400 mil jóvenes pasan a la vida adulta sin saber leer ni escribir.

<sup>161</sup> Extracto del Texto "La Juventud en Guatemala" de la Coordinadora Juventud por Guatemala en [http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/pais\\_mes/2006/oct/02%20situacion%20actual.htm](http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/pais_mes/2006/oct/02%20situacion%20actual.htm). Para obtener un panorama completo de la situación de la juventud en Guatemala, consultar el libro: *¿Y la juventud qué? Estado situacional de los derechos de la juventud en Guatemala* publicado por CALDH (Centro para la Acción legal en derechos Humanos) con el apoyo de Diakonia, Oxfam, Hivos, Fondo Global de Derechos Humanos y la Embajada Real de los Países Bajos.

La falta de un nivel educativo adecuado, aunado a las pocas fuentes de empleo, son factores que lanzan a miles de jóvenes al mercado laboral para ser víctimas de la explotación en ese ámbito, o a ser parte de los procesos que la economía informal ha generado en el país. El 37.88% de la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesto por jóvenes de entre 15 y 29 años de edad; sin embargo, se calcula que el 52% de ellos está desempleado. En el año 2003 se estimó que aproximadamente 423 mil jóvenes entre 15 y 17 años buscaban trabajo, siendo obligados en su mayoría a abandonar su proceso de educación formal y a estancarse socialmente. La falta de empleo y oportunidades de desarrollo obligan a muchos adolescentes y jóvenes a emigrar hacia los Estados Unidos.

En ese contexto, es importante evidenciar el incremento de la participación de adolescentes y jóvenes en procesos delincuenciales y en las maras, quienes consecuencia de problemas familiares, la violencia, la falta de oportunidades y fuentes de ingresos, de educación y recreación, terminan involucrándose en dichos procesos. Aproximadamente 35 mil adolescentes y jóvenes participan en las maras. Las medidas gubernamentales sólo están dirigidas a reprimir y no a prevenir dichos problemas, concretándose en acciones que inducen a afirmar que en Guatemala existe una limpieza social dirigida hacia la juventud, tomando en consideración las características de las detenciones ilegales de jóvenes y el desmesurado número de asesinatos cometidos en su contra, ascendiendo a 2,425 en el año 2004 (2,181 hombres y 244 mujeres) de entre 14 y 29 años, teniendo estadísticas parecidas en el año 2005 y se contará con datos similares en 2006.

***El proceso de elaboración de la Política Nacional de Juventud 2005-2015 y el rol de las OSC, organizadas a partir de la CJG<sup>162</sup>***

A partir del año 2004, bajo el gobierno de Oscar Berger, se retomó el tema de juventud en la agenda del Estado. En este sentido, el Ejecutivo promovió un conjunto de acciones en apoyo y fortalecimiento de las entidades relacionadas con el tema de juventud. Estas acciones perseguían mejorar la percepción acerca de la juventud, no como problema social, sino como "arquitecta" de un horizonte diferente para la sociedad guatemalteca en general.

Es importante, sin embargo, precisar que el avance en la agenda fue promovido (por no decir impuesto) por la presión ejercida, por una parte, por las propias OSC, organizadas a partir de la Coordinadora Juventud por Guatemala -CJG- (y que venían trabajando en la sistematización de una agenda de la juventud desde el año 1999, culminando el proceso en el año 2003 con la publicación de la Agenda nacional de la Juventud 2004-2012, un documento consultado, discutido y aprobado por representantes de más de 100 organizaciones juveniles<sup>163</sup>) y por los actores de la cooperación internacional. Dicho documento fue la base para la acción de incidencia política desarrollada por las organizaciones de juventud, articuladas a partir de la CJG y el elemento central para la redacción de la Política Nacional de Juventud que vería la luz en el año 2005.

<sup>162</sup> Informaciones extraídas de

[http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/pais\\_mes/2006/oct/02%20situacion%20actual.htm](http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/pais_mes/2006/oct/02%20situacion%20actual.htm)

<sup>163</sup> Para más información consultar *¿Y la juventud qué?. Estado situacional de los derechos de la juventud en Guatemala* publicado por CALDH (Centro para la Acción legal en derechos Humanos) con el apoyo de Diakonia, Oxfam, Hivos, Fondo Global de Derechos Humanos y la Embajada Real de los Países bajos.

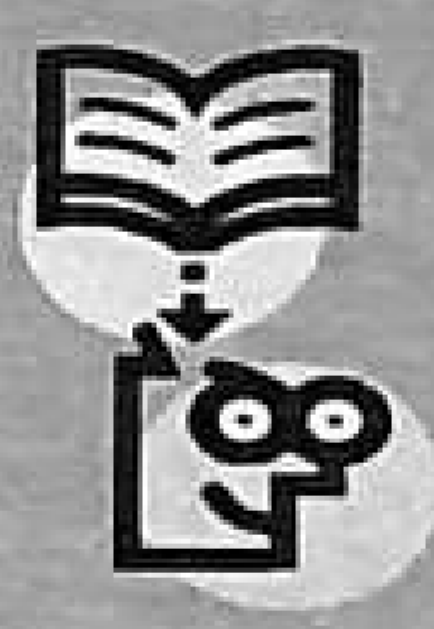
Cuatro fueron los principales **hitos conseguidos en dicho período:**

- La creación de la **Comisión de Participación Juvenil**, mediante Acuerdo Gubernativo 236-2004, cuyo objetivo era democratizar el CONJUVE y dar espacios de decisión a las comunidades lingüísticas mayas, los partidos políticos y las organizaciones sociales de juventud.
- La **Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil**, para fortalecer acciones coherentes y coordinadas del Estado para la inserción de la juventud en riesgo a la vida social y productiva nacional.
- La **Declaración de la fecha 12 de agosto de cada año como “El Día Nacional de la Juventud”**, mediante Acuerdo Gubernativo 356-2005.
- La convocatoria a un **amplio proceso de consultas para diseñar la Propuesta de Política Nacional de Juventud 2005-2015**, la que finalmente se presentó públicamente en agosto del 2005. Concebida como una propuesta amplia y abarcadora, se construyó desde un enfoque de derechos. La Política se proponía brindar soluciones efectivas a los principales problemas de las nuevas generaciones, y se esperaba concretar en términos de implementación efectiva, a través del diseño de un Plan de Acción de corto y mediano plazo.

*La situación actual en materia de políticas públicas sobre la juventud*

Actualmente, todo parece indicar que, a pesar de disponer de una Política Pública nacional en materia de Juventud, inspirada de la Agenda promovida por las propias OSC, la mayoría de aspectos contemplados en dicha política **no han sido implementados**. El Estado no ha invertido en juventud, dado que el presupuesto destinado efectivamente para programas y proyectos ha sido, sino inexistente, escaso y el CONJUVE prácticamente inoperativo.

**CONJUVE**



Respecto al papel del Gobierno en atención a las juventudes, su acción se circunscribe prácticamente al **Consejo Nacional de la Juventud -CONJUVE-**, con estructura similar a un Ministerio de Estado y sin **asignación presupuestaria determinada**.

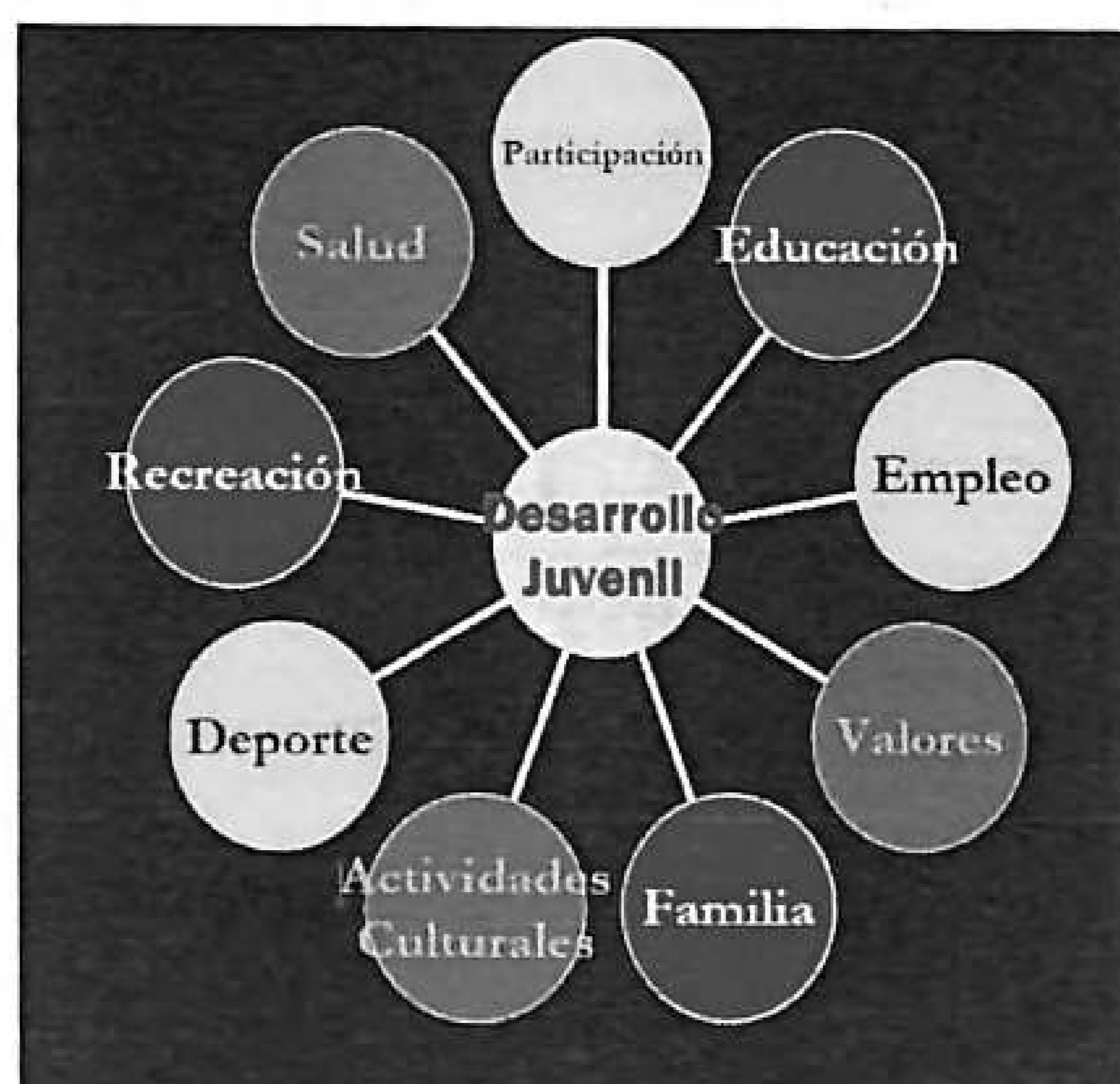
Por otra parte, el Consejo **no es reconocido por las organizaciones como un ente rector ni responsable de dar voces a las juventudes Guatemaltecas**. Con cada elección presidencial, el CONJUVE se convierte **en una estructura de juventud del partido de Gobierno**.

Su existencia se remonta al año 1977, cuando se crea el **Instituto Nacional de la Juventud (INAJU)**, dependiente del Ministerio de Educación y orientado al desarrollo de programas deportivos, recreativos, culturales y artísticos para la juventud.

En 1987 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoya el Estudio Preliminar de la Juventud Guatemalteca, y se desprenden algunas acciones de apoyo al Plan Nacional de la Juventud (1986-1990). Una de las iniciativas importantes que surgen de este apoyo es la promoción del desarrollo institucional del **Consejo Nacional para la Juventud CONJUVE-**, el cual es creado por el Acuerdo Gubernativo 405-965.

La postura del gobierno actual de Álvaro Colom arroja, sin embargo, algunos elementos positivos, sobre todo en materia de **reconstrucción de la relación de confianza entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado**. Esta relación parece reinstaurarse a partir del pacto político suscrito entre las organizaciones de juventud y el Presidente (**Pacto Nacional por la Juventud**)<sup>164</sup>, en el que destaca particularmente la necesidad de hacer votar la **Ley de juventud**. Su aprobación debería ocurrir antes de finales de año.

Una vez más destaca la labor de incidencia político-electoral impulsada desde la CJG, quien en el año 2007 llevó a cabo un trabajo de revisión y actualización de la Agenda elaborada en el año 2003, en cada uno de sus ejes.



Fuente: CALDH

Sin embargo, **algunos de los programas nacionales de juventud impulsados por el Gobierno** (como pueden ser "Guatemala joven", "escuelas Abiertas" o "Escuelas seguras"), en su modo de implementación, han **despertado numerosas críticas por parte diversas organizaciones de juventud**, por su carácter "populista" y su no atención a los problemas estructurales percibidos como centrales.

#### *La violencia juvenil*<sup>165</sup>

Por otra parte, como analiza el informe de mapeo elaborado en el marco del programa Poljuve, y como ha sido puesto en evidencia a lo largo del presente informe, **el campo de la seguridad ciudadana, ha sido sin lugar a dudas, es el más afectado en el imaginario de los guatemaltecos durante el 2008**. Existieron críticas constantes por: la imprecisión de planes por parte del gobierno, nombramientos de funcionarios supuestamente vinculados grupos paralelos al Estado, recurrentes actos de corrupción por parte de miembros de la policía y finalmente, el desarrollo de hostilidades entre grupos de delincuencia organizada generada por el desplazamiento de las actividades de los carteles de México a territorio Guatemalteco. El tema de la violencia juvenil y más específicamente el de maras durante el año 2008 se ha visto vinculado frecuentemente a **la realización de actividades extorsivas por parte de las pandillas desde el interior del mismo sistema penitenciario**, pero la afectación del transporte público es probablemente el aspecto que haya generado más marcas en los medios de comunicación.

<sup>164</sup> El pacto fue también suscrito por la URNG.

<sup>165</sup> Mapeo de Actores POLJUVE. Informe de Aplicación del Método Mactor. PABLO FRANKY M. en "Mapeo de Actores El Salvador, Guatemala y Honduras". Anexo 1. Interpeace. POLJUVE (Políticas públicas para prevenir la violencia juvenil). 2009

## 7.2.2. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el sector juventud

Las organizaciones que tratan del tema de juventud pueden ser repartidas en 3 grandes grupos:

- (i) un grupo integrado por las **organizaciones de jóvenes, creadas por jóvenes y dirigidas por jóvenes** (como Hijos, Caja Lúdica<sup>166</sup>, Incide Joven<sup>167</sup>, MOJOCA o MOJOMAYAS<sup>168</sup>, que forma parte de CONAVIGUA, entre otras);
- (ii) un segundo **grupo constituido por las organizaciones dirigidas por adultos pero que tienen un eje juventud, como ámbito de interés y de acción exclusivo o no** (como CEIBA<sup>169</sup>, FUNDAJU, el Movimiento social por los derechos de la niñez, adolescencia y juventud en Guatemala o la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala)
- (iii) un tercer grupo en el que se integran **las organizaciones e instituciones de formación de cuadros, que tienen sus ramas de juventud como pueden ser los partidos políticos o las iglesias** (como la Asociación Cristiana de Jóvenes<sup>170</sup>).

Una característica de las organizaciones de juventud es su gran volatilidad, ligada al hecho que **ser joven es una etapa de la vida**. Su desarrollo institucional, muchas veces está ligado a la existencia de personalidades, líderes juveniles, que tarde o temprano, dejan la estructura, lo que influencia fuertemente su evolución.

---

<sup>166</sup> Es una asociación civil sin ánimo de lucro, en la que confluyen jóvenes provenientes de distintos estratos económicos, académicos, sociales y culturales, que tienen como responsabilidad social, aportar a través de la formación integral y la sensibilización artística cultural, a la consolidación de la paz y la convivencia. Caja Lúdica se define como colectivo que orienta, promueve y articula diversos procesos de sensibilización humana y formación artística cultural, mediante la estrategia Lúdica Creativa, Arte y Diversidad Cultural, con la finalidad de: aportar creativamente al desarrollo integral de la población de Guatemala y de la región; a la dignificación del arte como elemento esencial en la edificación solidaria y democrática de la Cultura de Paz; facilitando el intercambio respetuoso de la juventud con actores locales, nacionales e internacionales para contribuir a la incidencia e implementación de políticas culturales y artísticas para el desarrollo.

<sup>167</sup> Incide Joven es una organización de jóvenes fundada en 2006 a partir del activismo juvenil con visiones políticas no partidistas para la promoción y defensa pública de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos como Derechos Humanos y libertades inalienables de las juventudes en Guatemala y América Latina. Trabaja en temas de incidencia política y auditoría social, promoción de ciudadanía juvenil y corresponsabilidad ciudadana.

<sup>168</sup> Mojomayas tiene por visión el desarrollo de procesos de sensibilización concientización y capacitación e incidencia en la política para la defensa y pleno goce de los derechos humanos de la niñez y juventud de los pueblos indígenas. La organización aspira a ser **un movimiento de jóvenes indígenas beligerantes comprometidos y propositivos para promover y trabajar por el respeto, defensa y ejercicio de los derechos humanos y derechos colectivos de la niñez y juventud de los pueblos indígenas**. Actualmente trabaja en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Totonicapán, Izabal, Alta y Baja Verapaz. La mayoría de los grupos son informales, pero ahora se han legalizado 8 Juntas Directivas Locales. En el movimiento participan alrededor de 5,000 jóvenes.

<sup>169</sup> Asociación CEIBA es una entidad privada, no lucrativa, destinada al servicio Humanitario. CEIBA fue formada en el año 1993 por un grupo de profesionales guatemaltecos con el fin de apoyar la promoción humana y el desarrollo integral de las comunidades pobres y marginadas de Guatemala

<sup>170</sup> Cuya misión es la **promoción de un movimiento voluntario para la formación de líderes jóvenes** que incidan en la dinámica social y política del país, a través de actividades de recreación y educación no formal, orientadas al uso y aprovechamiento del tiempo libre



En muchos casos, las estructuras de juventud **sirven para experimentar formas de acción política y de reivindicación**. Cuando son dirigidas por jóvenes, **sirven además de escuela y de laboratorio en la formación de cuadros políticos**<sup>171</sup>, lo que no deja de suponer riesgos en materia de co-optación de dichas organizaciones por parte de intereses partidarios. El contexto actual de **inseguridad ha fomentado el surgimiento de algunas organizaciones de carácter oportunista**, alineadas con una ideología derechista y que han recibido mucha atención de los medios de comunicación recientemente. Otras organizaciones han sido incluso "secuestradas" por los intereses del crimen organizado y el narcotráfico.

Otra característica del sector de las OSC de juventud **es su dispersión y polarización** (por ideología política, por etnia, etc.). Existen diversas redes y coordinadoras (como la **evocada Coordinadora por la Juventud** que recibe el apoyo técnico de CALDH<sup>172</sup> y FUNDEJU, **la RedNoj o la Red por la Vida**, etc.), **pero no existe una plataforma, concebida como espacio de encuentro e intercambio, en la que puedan converger las reivindicaciones del sector juventud en todos sus componentes, genero, étnico, de clase, etc. apostando por los elementos comunes de todos los jóvenes.**

Además, el movimiento juvenil y sus diferentes expresiones organizadas tienen otra característica **que es su gran concentración en la capital**. Si bien esta característica no es **propia de las organizaciones del sector juventud**, es más explícito en la medida que el **fenómeno de la juventud es más visual en sus aspectos más críticos como son el desempleo de los jóvenes, las migraciones, la violencia de y en contra de los jóvenes, etc.**

**El dinamismo de la juventud presente en las regiones del país es sin embargo notable**, como analiza por ejemplo el mapeo sobre juventud llevado a cabo en el marco del programa Tinamit<sup>173</sup> y cuyas conclusiones se recogen en el Anexo 10. Faltaría poco, por tanto, para canalizar y vertebrar este dinamismo, articularlo con las organizaciones presentes en la capital y convertirlo en verdadera fuente de energía social para el desarrollo del país.

Un ejemplo de vertebración del movimiento a nivel departamental lo encontramos en **la Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Juventud (ADESJU)**, ubicada en el municipio de Chiantla, que cuenta con gran reconocimiento a nivel departamental de Huehuetenango o también **en la organización Mojomayas, presente** en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Totonicapán, Izabal, Alta y Baja Verapaz que aglutina alrededor de 5,000 jóvenes.

<sup>171</sup> En las democracias más o menos consolidadas, **los partidos políticos se constituyen en escuelas prácticas de formación de cuadros políticos**, Guatemala no conoce este nivel de desarrollo institucional, por la gran debilidad de las estructuras de los partidos políticos, estructurados únicamente para el propósito de las elecciones, con excepción de algunos pequeños partidos pero que están formando un importante número de cuadros políticos como es el caso de la UNRG. Otro sector importante en la formación de cuadros "políticos" es la **iglesia católica** cuya pastoral juvenil trabaja en el terreno, en contacto directo con los problemas de la población y contribuye de esta manera, de manera significativa a la creación de generaciones de dirigentes políticos y sociales.

<sup>172</sup> CALDH es una organización no gubernamental que, consciente de la memoria histórica, promueve y defiende el ejercicio de los derechos Humanos integrales, de hombres y mujeres en condición de exclusión y opresión, en el proceso de construcción de un Estado democrático de derecho multiétnico, pluricultural y multilingüe. Dispone de un programa de Derechos de la juventud, que trabaja para fortalecer a los grupos juveniles y fomentar su participación en instancias como los Consejos de Desarrollo. Se trata de una organización clave, por su rol de investigación, análisis e información, en complementariedad con su acción de terreno. Recientemente ha publicado un excelente estudio de diagnóstico sobre la juventud en el país (*¿Y la Juventud qué?*)

<sup>173</sup> Proyecto Tinamit, fortalecimiento de la sociedad civil en Guatemala, GTM/b7-310/2001/0164 (SCEP), Consultoría: "Elaboración de estudios diagnósticos, líneas de base y líneas de meta del proyecto", (contrato No. L 01-2006 "B"), Diagnósticos Sectoriales sobre la Situación Específica de Actores Relevantes, (Resultado C.), Quetzaltenango, Guatemala. Mayo de 2007

### Los jóvenes en los departamentos y municipios<sup>174</sup>



Los Jóvenes en los departamentos y municipios tienen básicamente cinco niveles de organización:

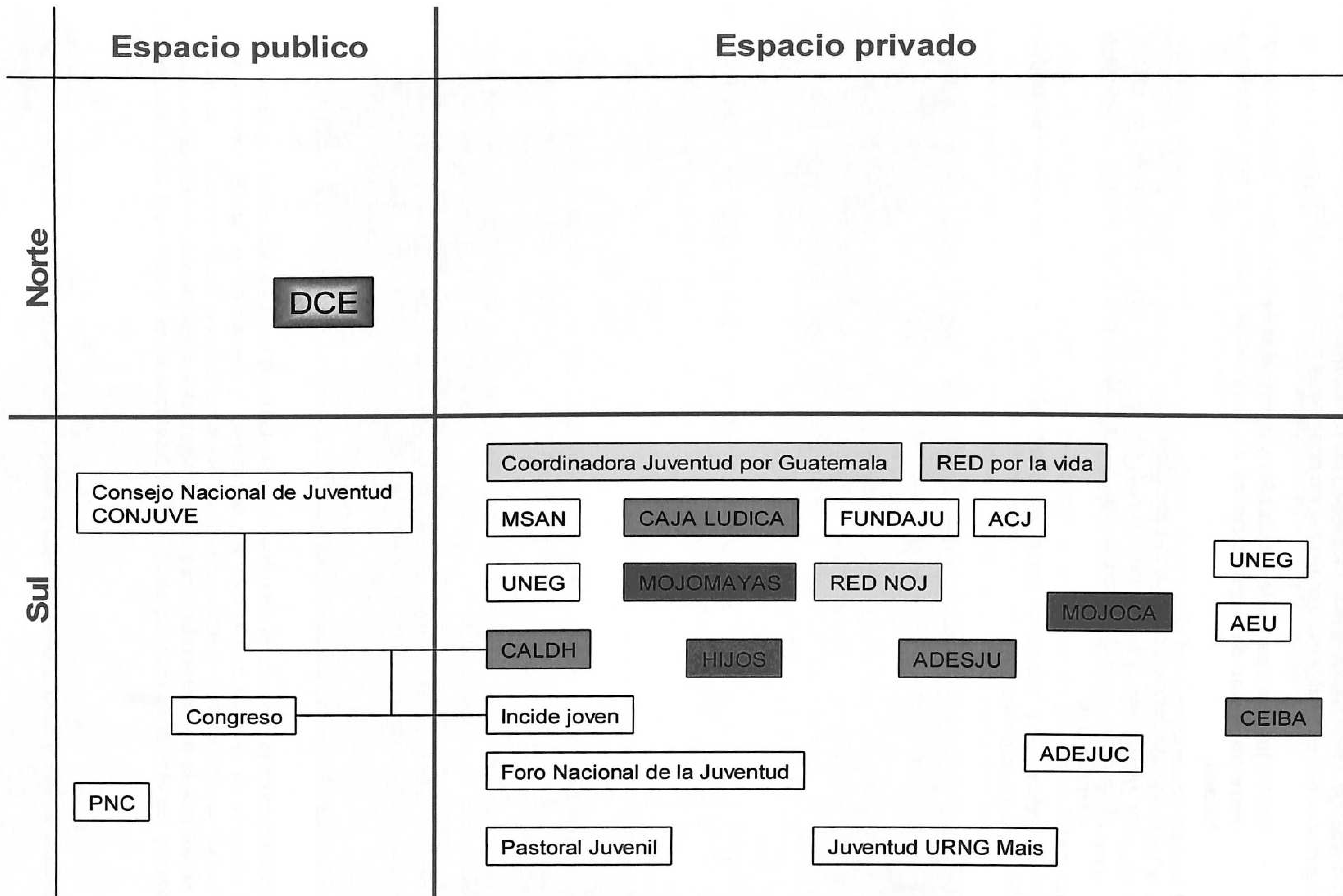
- **Organizaciones promovidas por el Consejo Nacional de la Juventud y otras instancias del Estado** (PDH, SEPAZ, etc.).
- **Bases Juveniles de los Partidos Políticos.**
- **Organizaciones impulsadas por ONG con cobertura nacional**, principalmente entidades como **Mojomaya** y otras entidades y redes nacionales y regionales.
- **Organizaciones y asociaciones juveniles pequeñas o locales** enmarcadas, ya sea en como organizaciones propiamente juveniles o como programas de jóvenes dentro de otras organizaciones públicas y ONG locales.
- **Organizaciones sin personería jurídica enmarcadas en programas de trabajo con jóvenes** en espacios básicamente religiosos o informales.

#### 7.2.3. Representación gráfica de los actores en el sector juventud

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, **es difícil identificar las organizaciones que tienen relevancia y que pueden continuar a tenerla, principalmente por la falta de estructuración, la gran volatilidad del sector y la rotación de sus miembros.**

No obstante se pueden identificar algunas organizaciones que son pertinentes y las relaciones que mantienen entre ellas, como se refleja en el siguiente cuadro. Al igual que el cuadro para el sector justicia y seguridad, en este caso se utilizan dos ejes para el análisis: Eje Norte/Sur y Eje Público-Privado. <por último, precisar que en **amarillo**, se definen las coordinaciones, en **verde** las asociaciones y ONG y en **rojo** las organizaciones de base.

<sup>174</sup> ibis



### *Algunos elementos de análisis*

Aun cuando es bastante difícil identificar las relaciones existentes entre estas diferentes organizaciones, es posible extraer algunas conclusiones a partir del cuadro:

- **CALDH juega un papel de catalizador y agrupador de iniciativas** así como de interfaz **entre un sector de organizaciones de la juventud “afines” y las estructuras del Estado.**
- **Existe una fuerte polarización ideológica** en el sector de las OSC, y una **dispersión de las iniciativas federadoras/de red.** Como ya ha sido mencionado, **no existe una plataforma, concebida como espacio de diálogo entre las distintas organizaciones y tendencias.**
- **Existe una fractura entre el nivel nacional y los niveles municipales y departamentales.**
- **La entidad del gobierno, CONJUVE, tiene muy pocos contactos con las diferentes entidades representativas del sector de la juventud.**
- **No existen estructuras de dialogo entre el sector de la juventud y el Estado, sea el poder Ejecutivo, legislativo o Judicial.** No existen tampoco estructuras de concertación o simplemente de contactos entre estas organizaciones y los aparatos del Estado como la Policía Nacional civil y el Ejército.
- **Por último, la DCE, a pesar de su interés en juventud, tiene pocos contactos estructurados con este sector.**

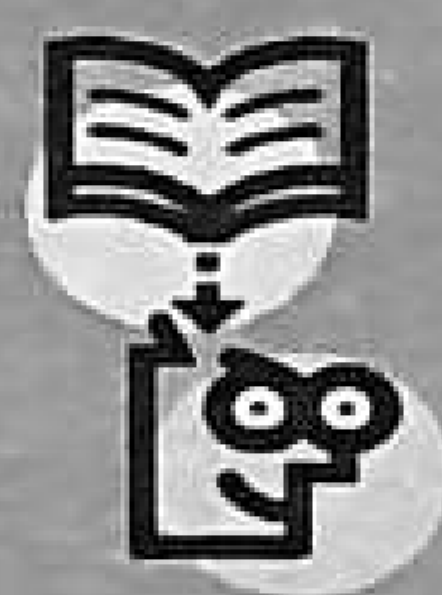
## 8. Conclusiones y recomendaciones: elementos para la construcción de una estrategia de apoyo de la CE

### 8.1. Principales conclusiones

Tal como coinciden en señalar diversos observadores, **Guatemala ha representado para la CE una experiencia significativa en términos de participación de la sociedad civil y de concertación de fuerzas sociales con la puesta en marcha del Mesodiálogo y la decisión de financiar proyectos como Tinamit, en complementariedad a Municipios Democráticos.**

En efecto, la CE parece **haber jugado un rol activo como actor de gobernabilidad** –aun cuando, como muestra la evaluación temática sobre la gobernabilidad, el enfoque no ha estado exento de limitaciones y problemas- **en el contexto de un país con fuerzas sociales sumamente polarizadas y donde persisten fuertes divisiones y fracturas históricas.**

**Principales conclusiones avanzadas por el informe país elaborado en el marco de la evaluación temática gobernabilidad<sup>175</sup>**



- **La gobernabilidad tiene que ser entendida como un proceso.** Y como tal debería ser enfocado el trabajo de apoyo de la CE. Sin embargo el tratamiento -a través de proyectos- que le da la Delegación de la CE no está diseñado con un enfoque hacia procesos. Además **el enfoque de gobernabilidad de la Delegación en Guatemala está fuertemente condicionado** (a pesar de la desconcentración) por los procedimientos administrativos y de gestión que marca Bruselas.
- **La consecuencia de trabajar con el Estado** guatemalteco en gobernabilidad a través de contrapartes que no son técnicas sino políticas y que dependen directamente de la presidencia es el control político de los programas.
- **La consecuencia de trabajar en gobernabilidad con programas diseñados de antemano:** falta apropiación por parte del gobierno que no termina de ver los programas como propios al tiempo que se experimenta una excesiva lentitud en la ejecución y excesivos instrumentos de planificación
- **La consecuencia de trabajar enfocado a gastos y procedimientos y no a efectos:** los cambios contextuales pierden importancia y el control de calidad es parcial, es esencialmente un control de conformidad a procedimientos y gastos. Esta excesiva importancia que se le otorga al gasto de los fondos comprometidos **sacrifica una visión política mas completa de la Delegación**, analizando factores de riesgo y analizando los actores políticos y sociales y por último dotando de un nexo de unión a los programas y proyectos de apoyo a la gobernabilidad.

Un enfoque, por tanto, que aun con limitaciones, como ilustra el cuadro anterior, y falto de una propuesta global comprensiva y coherente por ejemplo en materia de refuerzo de capacidades, así como excesivamente centrado en los proyectos y carente de una visión de proceso-, **ha supuesto una apuesta estratégica clara, particularmente en el ámbito de la concertación con los actores de la sociedad civil**, el principal foco de interés del presente estudio.

<sup>175</sup>Elaborado a partir de Thematic evaluation of EC Support to Good Governance. Country note for Guatemala. January 2006

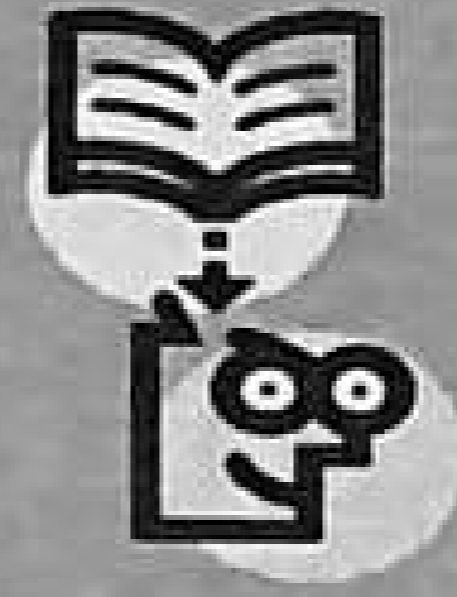
Sin embargo, como se ha analizado brevemente en el capítulo 6, y como también apuntan diversos observadores y señala concretamente la evaluación de la cooperación europea realizada por CIDSE y Caritas Europa<sup>176</sup>, **se produce un cambio en la política europea en Guatemala, no sólo a nivel de instrumentos, sino también a nivel político, que provoca una reorientación del sesgo hasta el momento en favor de la gobernabilidad y que supone, en último término, el debilitamiento del proceso hasta el momento instalado, sobre todo en materia de relación con la sociedad civil.** Como expone la citada evaluación: *“Lo que nos lleva a reflexionar sobre la manera de cómo se toma la decisión desde Bruselas de terminar con un proceso sin haber evaluado el impacto de éste en el contexto de la transición democrática. Por otra parte, queda la duda de la sostenibilidad de este tipo de iniciativas, válidas en una perspectiva de desarrollo, pero con dificultades reales de sostenibilidad financiera. Sin apropiación de los gobiernos y donantes internacionales de su importancia, estas propuestas no son viables. Las intervenciones de la CE han estado orientadas a fortalecer el estado, la democracia y el respeto a los DDHH, como condición necesaria para apoyar acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los sectores excluidos de la población. La integración de los nuevos mecanismos CE ha reforzado el predominio de un enfoque tecnocrático debilitando el dialogo político y los procesos participativos con los diferentes actores de desarrollo. Los programas tienen una tendencia a privilegiar el enfoque técnico y no permiten a los actores de desarrollo incidir en la formulación y evaluación de la política de cooperación hacia Guatemala”.*

De alguna manera se asiste a **un triple proceso:**

- por una parte de **despolitización del apoyo a la sociedad civil, que deja de situarse en un enfoque más amplio de gobernabilidad.** Como analiza la evaluación temática de gobernabilidad: *“La sociedad civil guatemalteca no está siendo incluida dentro de la estrategia de la Delegación de apoyo en la temática de gobernabilidad. La estrategia y las contrapartes elegidas son gubernamentales y fomentan sociedad civil desde su visión política”.* Además, los nuevos programas no incluyen ya en sus dispositivos institucionales representantes de la sociedad civil; y los programas (como Tinamit o Municipios Democráticos) que sí preveían dicha participación, a nivel de los comités consultivos, acabaron por despojar a dichas instancias de todo poder vinculante.
- en segundo lugar, **de creciente tecnificación del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil,** lo que resulta, como se evidencia a partir del análisis del programa temático ANE y AL, **en un creciente protagonismo de las ONG europeas, en detrimento de la sociedad civil local.** Esta segunda tendencia, sin embargo, no ha sido tan manifiesta en el marco de la Iniciativa Europea para la democracia y los Derechos Humanos, donde existe un gran protagonismo de las OSC locales.
- En tercer lugar, **de creciente separación entre los instrumentos geográficos y temáticos y la relegación y circunscripción del apoyo a la sociedad civil al ámbito de los instrumentos temáticos.** Es como si de alguna manera se considerara que la cooperación geográfica es estatal y los actores no estatales disponen de los instrumentos temáticos para su apoyo y financiación.

**Esta situación requiere ser replanteada, particularmente en un contexto en el que la CE se plantea iniciar en el futuro la modalidad de apoyo presupuestario.**

<sup>176</sup> Ayuda de la Comunidad Europea a Guatemala. Documento de Estudio de Terreno, diciembre 2006. Ana Vassallo y Tialda Veldman. Estudio, agosto 2006. Documento encargado por CIDSE y Caritas Europa en el marco de su trabajo de investigación para el informe “La huella de la Unión Europea en el Sur: ¿Supone la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea una diferencia para los pobres?” (marzo 2007).

**A propósito del rol de la sociedad civil en el marco del apoyo presupuestario<sup>177</sup>**

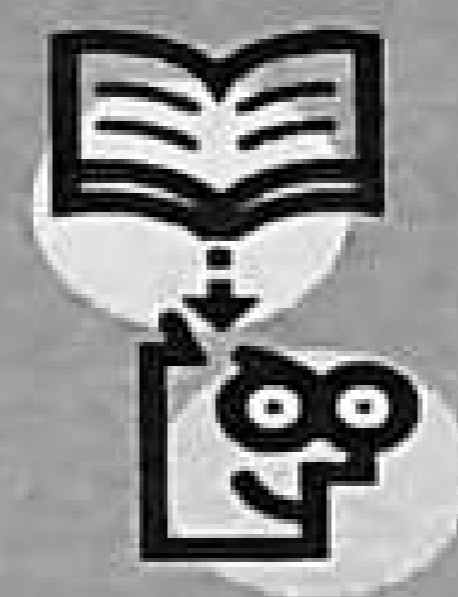
Guatemala no recibe aun apoyo presupuestario, esta modalidad se propone en el nuevo CSP. La institución que fiscaliza la ejecución del presupuesto, una vez que es aprobado por el Congreso, es la Contraloría de Cuentas. La Comisión de Finanzas del Congreso está involucrada en aprobar y dictaminar a todo lo que se refiere a temas fiscales, financieros y préstamos y da seguimiento al presupuesto del año en curso. Tiene poder de veto en el momento de constatar una irregularidad (si es debidamente informada por la Contraloría de Cuentas o denuncias públicas).

**Las OSC no cuentan con estructuras formalizadas de fiscalización y control del presupuesto Nacional ni de las ayudas internacionales.** Las informaciones sobre la propuesta y asignación del presupuesto son informadas por los medios de comunicación y/o se encuentra información mas o menos actualizada en la página Web del Ministerio de Finanzas.

**Las personas entrevistadas muestran su extrañeza al eventual apoyo presupuestario de la CE.** Primero porque Guatemala es considerado uno de los países con mas alto nivel de corrupción en AL<sup>178</sup>, segundo, por la evasión fiscal de los sectores poderosos del país y tercero, por la debilidad del gobierno de establecer la política fiscal.

En el caso de una decisión en esta línea, el Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso propone la creación de una Comisión especializada que le de un riguroso seguimiento al apoyo internacional, otros sectores señalan la necesidad de crear un observatorio social y las instituciones bilaterales y multilaterales proponen de trabajar con el gobierno en base a una Gestión por Resultados.

Por último, antes de pasar a las recomendaciones, cabe destacar que las conclusiones aquí esbozadas coinciden en gran medida con **aquellas formuladas respectivamente por la evaluación temática sobre el apoyo de la CE a la sociedad civil y la evaluación del Tribunal de Cuentas.** En efecto, el análisis ofrecido anteriormente no es exclusivo de Guatemala sino que, salvando las diferencias de contexto, coincide con la situación en muchas otras delegaciones.

**Principales conclusiones de las dos evaluaciones de la CE y el Tribunal de Cuentas sobre el apoyo de la CE a la sociedad civil conducidas en 2009**

Dos recientes evaluaciones, **elaboradas respectivamente por el Tribunal de Cuentas y por AIDCO,** ponen de manifiesto los avances registrados, pero también los retos que subsisten en el trabajo de la CE con la sociedad civil.

<sup>177</sup> ibis

<sup>178</sup> Según Transparencia Internacional, Guatemala tiene un índice de percepción de la corrupción de 2.5 sobre 10. Uno de los más alto de América latina. Noviembre, 2006.

*La evaluación sobre la ayuda de la CE a través de las organizaciones de la sociedad civil*

La principal conclusión de la evaluación de AIDCO sobre el "**canal sociedad civil**"<sup>179</sup> es que hay una **brecha importante entre los discursos y compromisos de carácter político de la Sede y la implementación que se realiza en el terreno por la Delegaciones**. Existen ciertamente buenas prácticas y numerosas experiencias innovadoras, pero éstas experiencias no son generalizadas ni capitalizadas. La evaluación concluye además que:

- la CE no ha desarrollado una estrategia **coherente de trabajo con y en apoyo a la sociedad civil**;
- la **cultura institucional de la CE no facilita una asociación estratégica con la sociedad civil**. Algunas manifestaciones de esta cultura institucional son: (1) el apoyo inconsistente y a veces insuficiente de la jerarquía; (2) la prioridad de una rápida ejecución financiera y resultados (visibles) a corto plazo sobre el acompañamiento en el tiempo de procesos a largo plazo; (3) la falta de espacio para establecer un partenariado estratégico con la sociedad civil; y (4) la fragmentación de responsabilidades en materia de sociedad civil tanto a nivel de Sede como de las Delegaciones;
- mientras que se notan efectos positivos a nivel de los proyectos, existen dudas sobre el impacto sostenible de los apoyos financieros hacia la sociedad civil.

Las recomendaciones principales se resumen en:

- a nivel político: un **apoyo consistente de la jerarquía para lograr un trabajo más estratégico con la sociedad civil**;
- a nivel estratégico y operativo: **cambiar la forma en que la CE concibe la sociedad civil y se relaciona con ella partiendo de un mayor y mejor conocimiento de la misma**; y
- a nivel institucional **promover procesos de cambio institucional dentro de la CE**.

*La evaluación del Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas llega a conclusiones similares en su evaluación, y estipula que:

- **los instrumentos actuales de la CE no son los más adaptados para cumplir con los objetivos** (los procedimientos de las llamadas a propuestas son muy estrictos y pesados, la visión es cortoplacista,...)
- **no existe un diálogo estructurado con la sociedad civil, contrariamente a lo que los documentos de política estipulan**.

## *8.2. Recomendaciones para avanzar en el establecimiento de una estrategia de apoyo a la sociedad civil*

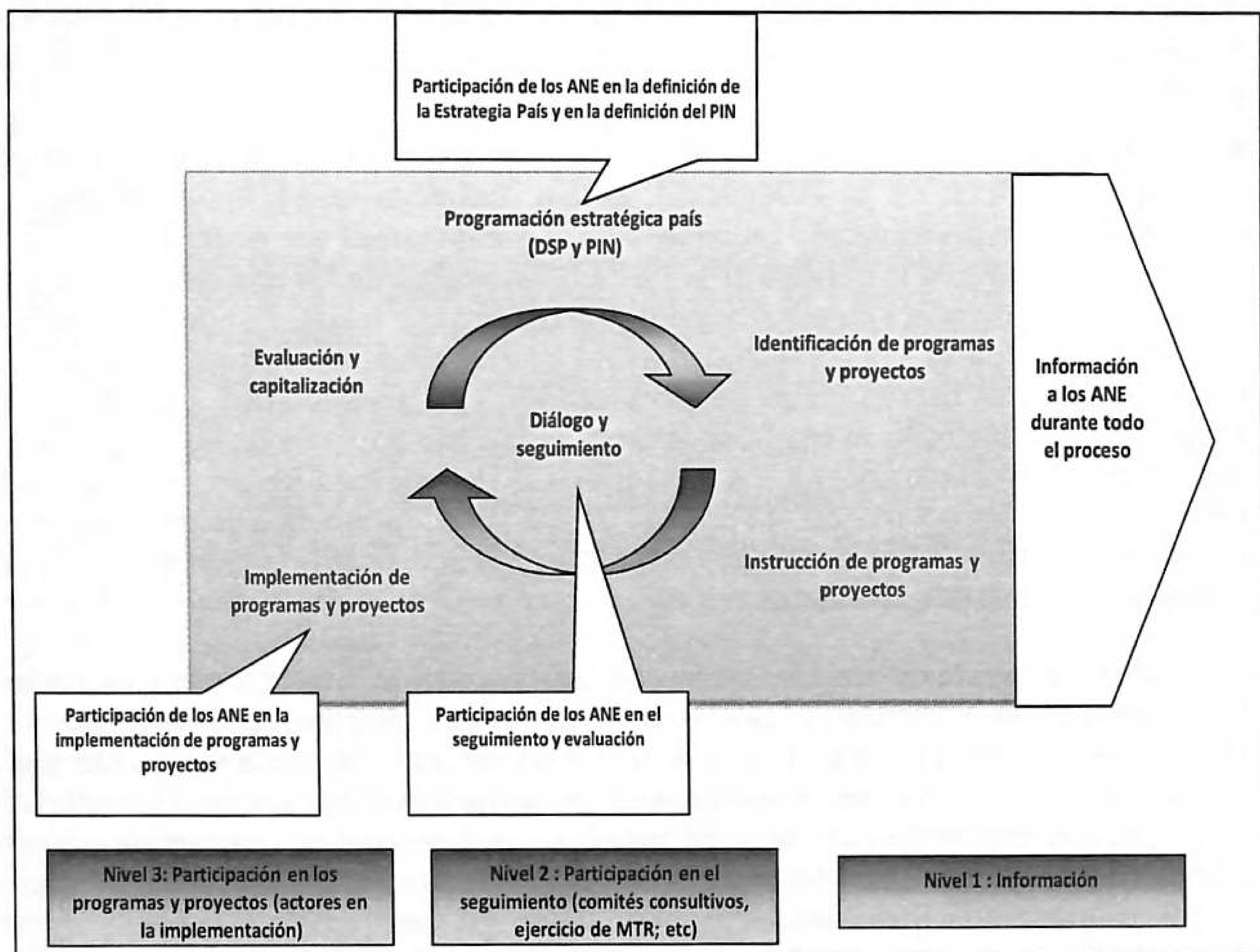
Habida cuenta de la **debilidad manifiesta en materia de mecanismos de fiscalización** (en razón tanto de la ausencia de instancias de interlocución habilitadas para ello como de la propia debilidad de las OSC activas en la incidencia social y el cabildeo, quienes hasta ahora han desempeñado un rol fundamentalmente de "**bateadores emergentes**"), resulta imprescindible otorgar un rol (y además reforzar dicho rol institucionalmente facilitando el acceso a recursos)

<sup>179</sup> **Evaluation of EC AID delivery through civil society organisations**. Final report. Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues. Contrat number EVA/116-833. Drafted by a consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research.



a los actores de la sociedad civil, en tanto que “**actores claves de y para la gobernabilidad**” en los procesos e instancias de discusión, negociación, seguimiento y evaluación de la cooperación europea, en respeto de los papeles respectivos de dichos actores en complementariedad con el Estado y los actores de supervisión y fiscalización formalmente establecidos. Un esfuerzo además que responde a los **compromisos políticos suscritos por la Comisión Europea**, como se desprende de documentos de política como:

- **La Comunicación sobre la participación de los actores non-estatales de 2002 (COM 2002 598)**, que enfatiza la participación plena de los ANE a todas las fases del proceso de desarrollo, esto es: en la preparación de la Estrategia de Desarrollo Nacional, en la fase de diálogo político para la preparación de la estrategia de respuesta de la CE y la definición del Programa Indicativo Nacional, y en las fases de implementación y en el proceso de revisión, tal como se muestra en el cuadro a continuación:



- **El Consenso europeo (2005)** que compromete a promover la participación de todos los actores en los procesos de desarrollo e insiste sobre la necesidad de dar un apoyo institucional a las OSC para que su voz sea reforzada, incluso en el diálogo político, social y económico.

Para ello, **algunas pistas que la delegación podría** a explorar, partiendo de los tres niveles definidos en el gráfico anterior (esto es; nivel 1: información, nivel 2: participación en la definición de estrategias y seguimiento de la cooperación y; nivel 3: participación en los programas y acceso a fondos) son:

#### **En materia de información:**

**La información constituye el inicio y la condición “sine qua non” para garantizar una correcta implementación de los compromisos políticos** adquiridos en materia de implicación de la sociedad civil, y más ampliamente de los ANE, a lo largo del proceso de la cooperación europea.

Es necesario reconocer que actualmente, como ya ha sido expuesto en el capítulo 5 del informe, y ponen de relieve diversos análisis como los evocados en dicho capítulo, desde el cese del Mesodiálogo, las reuniones de interlocución entre la Delegación y el movimiento social, aun cuando parecen ser haberse reactivado de un tiempo a esta parte, siguen siendo escasas y carecen de institucionalidad (son convocadas de manera *ad hoc* cuando surge la necesidad, como es el caso del momento de elaboración del DSP o de la Evaluación a Medio Término). Es precisamente con motivo de dichas reuniones que la Delegación hace un esfuerzo importante comunicador (por ejemplo a través de la página web, donde publicó con motivo de la reciente Evaluación a Medio Términos de la Estrategia de Cooperación 2007-2013 la convocatoria y las preguntas guía).

**Esta información on-line más dirigida, que complementa los contenidos publicados en la página web oficial de la delegación, es sin embargo insuficiente**, teniendo en cuenta el desconocimiento generalizado (aunque existen excepciones) que existe en el seno de los actores de la sociedad civil de la política de la CE en Guatemala y de los procedimientos e instrumentos (sobre todo la división entre instrumentos geográficos y temáticos) de la cooperación europea. Esto se debe en parte a la complejidad de los procedimientos e instrumentos, pero sobre todo a la debilidad de las herramientas de comunicación y su accesibilidad, a la falta de competencias específicas y, sobre todo en razón de la carga de trabajo importante: la delegación no dispone de tiempo para la promoción de los encuentros o de sesiones de información adaptadas a las necesidades de los actores de la sociedad civil, a la excepción de algunos encuentros puntuales, como los evocados o las reuniones de información sobre las convocatorias en el marco de los distintos instrumentos temáticos.

Una reflexión en esta dirección: **qué se comunica, cuando, a quién, por qué y cómo, sería por tanto necesaria a medio plazo**. En el corto plazo, parece oportuno que la Delegación revise los espacios y herramientas actuales de información, comunicación y/o consulta de los que dispone, de manera a **mejorar su accesibilidad** (por ejemplo la web podría disponer de un espacio reservado para la sociedad civil, con información relevante para sus actores), **su apertura** (por ejemplo, las Mesas de Género y Pueblos Indígenas podrían abrirse a otros actores no necesariamente financiados por la CE) y **su regularidad** (por ejemplo, publicando información de manera regular en la web y ofreciendo la posibilidad de interactuar, para fomentar un diálogo constante, no únicamente circunscrito a los momentos de la programación de la cooperación europea más candentes).

#### **En materia de diálogo político para la definición de estrategias y el seguimiento:**

En línea con lo anteriormente expuesto, y habida cuenta del “retroceso” que supuso en materia de diálogo e interlocución con los actores de la sociedad civil el final del Mesodiálogo, parece oportuno que **la Delegación capitalice la experiencia del Mesodiálogo, de manera a poder reinstaurar en el futuro un proceso de diálogo formalizado con los actores de la sociedad civil**.

Alunas ideas para ello son:

- En el momento de elaboración del DSP y del PIN y en el momento de la MTR, los actores de la sociedad civil, particularmente aquellos procedentes de los ámbitos sectoriales relevantes para la cooperación europea, sobre la base de su papel complementario y su potencial de desarrollo y gobernabilidad, deberían **contribuir a la definición e influir sobre las políticas y las estrategias de cooperación**, para que estén afianzadas mejor a la realidad social en la óptica de lucha contra la pobreza (principios de pertinencia, apropiación y viabilidad), y que sean portadoras y promotoras de buenas prácticas de gestión y democratización. Para ello, es importante que **información clara y completa se proporcione a su debido tiempo a los actores de la sociedad civil**, con el fin de permitirles preparar sus contribuciones a los ejercicios de diálogo y consulta. Por otra parte, **antes mismo del comienzo de las consultas, es necesario prever mecanismos para integrar las observaciones de dichos actores en las estrategias de respuesta de la CE**, con el fin de evitar que su consulta se convierta en un simple “aval” de las decisiones tomadas a priori. Por último, la información relativa al resultado de las consultas (proceso de retroalimentación) debería proporcionarse a los actores participantes y el resto de actores (por medio, por ejemplo, de la página web de la Delegación).
- **Otro aspecto importante en esta etapa es el papel de facilitador que la CE debería desempeñar para promover el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.** De nuevo, en esta fase, no se trata de promover marcos de concertación “*tête à tête*” CE-ANE, sino más bien de la promoción de espacios de concertación en los cuales las autoridades, los donantes y la sociedad civil, respetando sus roles específicos, puedan encontrarse.
- Otro aspecto relevante es la cuestión de **la armonización con los otros donantes (particularmente Estados Miembros) en el país.** Con el fin de armonizar las distintas modalidades de implicación de la sociedad civil, en vistas a fomentar los compromisos suscritos en París y Accra en materia de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda, sería necesario explorar **la posibilidad de realizar esfuerzos conjuntos con otros donantes particularmente aquellos Estados Miembros que han iniciado una reflexión acerca del papel de la sociedad civil en Guatemala**, de la situación de gobernabilidad y de la estrategia de apoyo que pueden adoptar (como los Países Bajos, Suecia). **La creación de una Mesa de Gobernabilidad, por ejemplo, podría ser una iniciativa.**
- **Algunas sugerencias concretas en el momento de definición del DSP/PIN:**
  - Promover un intercambio con las principales organizaciones federadoras (redes, coordinadoras, plataformas) sobre el contenido del DSP.
  - Promover un intercambio sectorial con los protagonistas de la sociedad civil que desempeñan un rol clave en los sectores pertinentes del DSP (seguridad-justicia, juventud, seguridad alimentaria, etc.)
  - Difundir los resultados de los intercambios arriba mencionados.
  - Abrir espacios de diálogo on-line permanentes (haciendo la web más interactiva)
  - Dar cuenta, al menos una vez al año (en el boletín, el sitio web, etc.) de cómo se tienen en cuenta las sugerencias de los actores de la sociedad civil.
- **Algunas ideas concretas en el marco de los ejercicios de MTR:**
  - Publicar (como se hizo para la MTR del 2009) la información relevante en la página web de la Delegación) y enviar la información a las principales organizaciones federadoras (redes, coordinadoras, plataformas)
  - Fomentar la difusión de la información en los departamentos
  - Abrir espacios de diálogo on-line permanentes (haciendo la web más interactiva)
  - Organizar una reunión (invitación a un grupo de expertos/personas de referencia abierto) consagrada a la presentación del informe de la cooperación y organizar debates orientados según los sectores prioritarios de la cooperación europea. Dichas sesiones deberían contar también con representantes del Estado y de la comunidad de donantes ;

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

- Invitar a los actores de la sociedad civil a formular comentarios. Los comentarios deberían integrarse en el informe anual, en un capítulo especial.
  - Establecer con los servicios del Gobierno y la sociedad civil un calendario de la MTR para una mejor planificación de las sesiones de restitución/información a la sociedad civil.
- **A nivel de seguimiento de la cooperación en general**
- Recuperar el montaje institucional preconizado en el Mesodiálogo, según el cual los actores de la sociedad civil están presentes en los **Comités y otras instituciones de seguimiento/fiscalización** creados para el seguimiento regular de los programas y proyectos de la cooperación. Una estrategia a privilegiar sería la de invitar a los actores que disponen de una sólida experiencia y bagaje. Sin embargo es preciso **previamente dotar a dichos espacios de poder vinculante** para evitar lo sucedido con los Comités Consultivos de Tinamit y Municipios Democráticos.
  - Garantizar la **difusión de los informes de ejecución de los programas y proyectos en curso ante las organizaciones de la sociedad civil** pertinentes en el ámbito de intervención del programa.
  - Promover reuniones (al menos cada seis meses) “fórmula **grupo de expertos abierto**” sobre el seguimiento de la cooperación europea en Guatemala.
  - Facilitar la **restitución del contenido y decisiones tomadas en las reuniones de seguimiento** de la cooperación europea
  - **En caso de realizar sesiones de restitución de misiones evaluación (ex-ante, intermedia o final de programas/proyectos)**, invitar, junto con los servicios gubernamentales, a representantes de la sociedad civil.

**En materia de participación en los programas y acceso a fondos y recursos:**

El compromiso de aplicar el principio del desarrollo participativo impregna también la fase de implementación de los programas y proyectos de la cooperación europea, **incluso en los escenarios futuros de ayuda presupuestaria**<sup>180</sup>. Como ya se ha evocado en líneas anteriores, habida cuenta de la debilidad manifiesta en materia de mecanismos de fiscalización y del rol generalizado de las OSC como “**bateadores emergentes**”, resulta imprescindible acompañar a dichas organizaciones (mediante apoyo institucional y recursos) en su aprendizaje de roles de fiscalización, seguimiento y auditoría social sin descuidar por ello, su capacidad actual propositiva, reivindicativa y como agentes de cambio.

Algunas ideas para ello son:

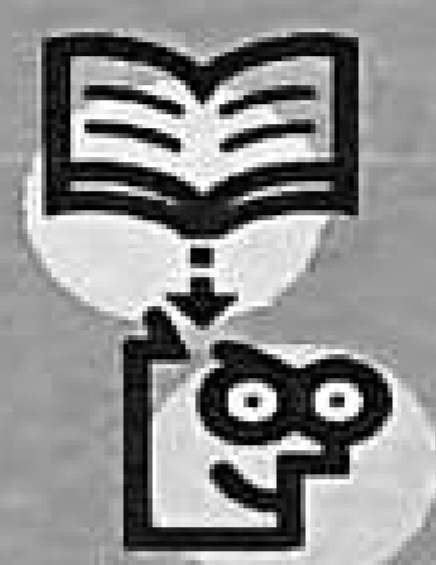
- Como sugiere la Evaluación temática sobre Gobernabilidad **es importante fortalecer el acercamiento horizontal de la sociedad civil a través, por ejemplo, de contratos de subvención para evitar que el Estado sea el único punto de entrada de la CE en materia de gobernabilidad.**

<sup>180</sup> Se recomienda a la Delegación consultar la nota “*The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of policy implementation*”. Draft January 2009. AIDCO/E/4. European Commission.

Concretamente, **en el sector seguridad y justicia parece pertinente apoyar el fortalecimiento del FOSS<sup>181</sup>** por medio del apoyo institucional a la red (mediante el apoyo a su coordinación) y el apoyo a acciones (estudios, campañas, etc.) a sus organizaciones miembros u otras externas con experiencia técnica y capacidad de incidencia.

Y en sector juventud, **donde no existe una coordinación consensuada, visible, formalizada e institucionalizada, parece importante apoyar los esfuerzos de las OSC en esta dirección, y los esfuerzos de concertación con el Estado en sus distintas dimensiones.**

Ideas sugeridas por las OSC presentes en la reunión de intercambio organizada el 07.07.2009



- La **importancia del dialogo entre los actores tanto de la esfera de la sociedad civil entre ellos, como de las esferas del Estado y de la sociedad civil.** Los diferentes interlocutores subrayan la necesidad de hacer circular la información y la importancia de un apoyo para ello.
- La importancia de un **espacio de concertación entre el gobierno, la sociedad civil ligada al tema juventud y la Unión Europea.**
- La importancia de **tener una(s) plataformas(s) de las organizaciones de juventud,** sin que esta plataforma signifique una estructura con infraestructura, salarios, etc.
- Se podría pensar en la creación de un **“Fondo Juvenil” que juntaría los recursos financieros para el sector juventud,** que definiría las prioridades en un proceso de diálogo con los diferentes ministerios involucrados (SEGEPLAN, Salud, Educación, Gobernación, Trabajo).
- La **importancia de apoyos para las actividades y no las estructuras y salarios.**
- En caso de apoyo al sector juventud por medio de apoyo presupuestario al gobierno, es imprescindible **prever mecanismos de delegación para la implementación de actividades por las instituciones de la sociedad civil.**

▪ **Este apoyo a las OSC puede hacerse de dos maneras:**

- ya sea a partir de un uso estratégico de los **instrumentos temáticos** (particularmente la Línea ANE y AL) ; esta opción parece factible a corto plazo, teniendo en cuenta los recursos asignados a Guatemala y la posibilidad de focalización que tiene la Delegación al redactar las bases para la Delegación
- ya sea a partir de los **instrumentos geográficos,** reservando en los programas un montante para las OSC:

Por ejemplo en el **sector justicia** mediante la creación de un **Fondo SC** para financiar acciones de fiscalización, auditoría social, campañas, estudios advocacy, etc. de las OSC especialistas, como una forma de garantizar la implementación de la política en materia de seguridad, más particularmente el cumplimiento de las metas del Acuerdo Nacional y de su hoja de ruta. El objetivo siendo el de **promover el rol de la sociedad civil como ente propositiva, de auditoría social, de fiscalización, de monitoreo y de apoyo técnico siendo un lazo permanente entre la población y las estructuras del Estado;**

<sup>181</sup> El FOSS destaca, como ya ha sido evocado, por su capacidad de articulación con entidades públicas, principalmente el Congreso; por su alto grado de representatividad de las asociaciones ligadas al tema de seguridad y justicia y por su alto nivel de capacidad técnica

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

Por ejemplo, en el **sector juventud**, como se apuntaba en el cuadro anterior, mediante la creación de un **Fondo Juvenil**, para la **financiación de proyectos piloto, iniciativas innovadoras de concertación público-privada (colaboración de las OSC con el Estado), campañas, etc.**

- Otra acción importante, ahora por ejemplo que el apoyo de la CE al sector justicia y seguridad **está definiéndose o se plantea también la modalidad futura de apoyo al sector juventud, sería integrar en los equipos de expertos encargados de llevar a cabo los estudios de viabilidad un perfil de experto en sociedad civil, de manera a fomentar la transversalización del tema y su toma en consideración en los futuros programas.**

## Anexos

## Anexo 1 - Análisis de los ejercicios de mapeo realizados en Guatemala

### 1. Los ejercicios de mapeo globales

	<b>Índice de la Sociedad Civil Guatemala: Trascendiendo la creación de mundos posibles</b>
<b>Año de realización</b>	Octubre 2004- Junio 2006
<b>Background (motivaciones) del estudio</b>	<p>El Índice de la Sociedad Civil (ISC) CIVICUS es una iniciativa de investigación -acción cuyo objetivo es evaluar el estado de la sociedad civil en países de todo el mundo, a partir de un mismo marco metodológico, capaz de adaptarse a las particularidades de cada país. Actualmente se ha implementado en 54 países, de los cuales 9 son latinoamericanos. En el caso de Guatemala el ejercicio se planteó en respuesta a cuatro motivaciones: (i) evaluar el rol de la sociedad civil en el desarrollo nacional; (ii) aprehender la naturaleza de la sociedad civil en Guatemala; (iii) fortalecer los lazos entre los distintos actores y; (iv) promover el diálogo y aprendizaje colectivos.</p> <p>Financiación de PASOC/PNUD, Trocaire e Ibis</p>
<b>Objetivos y resultados esperados del ejercicio</b>	<p>El objetivo era doble: (i) <b>crear un cuerpo de conocimiento útil y relevante para la sociedad civil</b> y; (ii) <b>fortalecer a la sociedad civil a partir de un mayor compromiso de todas las partes implicadas.</b></p> <p>El ISC está diseñado para evaluar y calificar cuatro dimensiones diferentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <b>la estructura</b></li> <li>(ii) <b>el ambiente externo en el cual la sociedad civil existe y funciona</b></li> <li>(iii) <b>los valores promovidos y defendidos en el espacio de la sociedad civil, y</b></li> <li>(iv) <b>el impacto de las actividades desarrolladas por los actores de la sociedad civil.</b></li> </ul> <p>Cada dimensión está compuesta de varias sub-dimensiones y, a su vez, cada sub-dimensión se desglosa en un número aún mayor de indicadores específicos; en total 74i indicadores. El proceso de implementación del ISC se enfoca en llevar a cabo la investigación y el análisis con respecto a cada uno de estos indicadores.</p>
<b>Equipo técnico y duración</b>	<b>Equipo nacional:</b> Institute of Cultural Affairs (ICA) + Social Movement Program at the Latin American College of Social Sciences (FLASCO), <b>con el apoyo de CIVICUS</b>
<b>Definición teórica y operativa de Sociedad Civil y actores contemplados por el estudio</b>	<p>CIVICUS entiende la sociedad civil como <b>“el espacio, en los confines de la familia, el estado y el mercado donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses comunes”</b>. Por medio de esta definición y en todo el diseño del proyecto, es notorio el balance que ambiciona el Índice de la Sociedad Civil entre <b>su valor contextual</b> (adaptación a países y culturas diversas) <b>y la posibilidad de comparar los resultados a nivel global</b>. Es por ello que la definición de sociedad civil es intencionalmente flexible y amplia en su cobertura, respetando las especificidades locales. En algunos contextos, por ejemplo, los partidos políticos pueden ser considerados como parte integrante de la sociedad civil, mientras que en otros países no se les incluye (por ejemplo en Costa Rica).</p> <p>Otro punto que es igualmente importante de notar es que el ISC <b>reconoce a los ciudadanos y ciudadanas (en vez de centrarse únicamente en las organizaciones)</b> como elemento fundamental de la sociedad civil y como unidad de participación social. <b>Por ende la sociedad civil se ve evaluada a través de la prevalencia de todas las formas de acción colectiva de sus ciudadanos.</b></p> <p>Finalmente es significativo de acentuar que en la definición de sociedad civil <b>no se excluye manifestaciones violentas que pueden ser consideradas en contra del bien general social</b>. En varios contextos nacionales, particularmente en los países de</p>



## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p>Centroamérica, es esencial el incluir las manifestaciones violentas y su efecto en las relaciones Estado- Sociedad civil. El ISC considera fundamental que la mejor medición y evaluación de la sociedad civil es aquella <b>que no caiga en el sesgo de considerar únicamente como integrantes de la sociedad civil a aquellas organizaciones y manifestaciones que obran y actúan en pos del bien común y de la cultura democrática.</b></p> <p>Otros grupos, que también pertenecen a la sociedad civil, podrían incluso bloquear el proceso de gobernabilidad de un país dado su accionar anti-democrático y promoción de valores negativos.</p>
<b>Criterios de clasificación de los actores de la SC</b>	No se aportan criterios de clasificación
<b>Cobertura geográfica del estudio</b>	Nacional
<b>Enfoque metodológico e instrumentos recogidos e información (cuantitativa y cualitativa)</b>	<p>Los métodos de investigación propuestos para el ISC incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <b>revisión bibliográfica</b>, incluyendo también documentos no publicados y páginas web</li> <li>(ii) <b>consultas regionales a “interesados directos”</b>: diez reuniones regionales fueron organizadas con el objetivo de profundizar en la información de las encuestas a partir de las cuatro dimensiones del estudio. Los representantes de las organizaciones participantes fueron elegidos a partir de las organizaciones que contestaron la encuesta</li> <li>(iii) <b>elaboración de mapas de la sociedad civil</b>: un ejercicio de mapeo fue llevado a cabo para identificar a las principales fuerzas de la sociedad civil y las relaciones entre ellas. Dicho ejercicio de mapeo se realizó en paralelo con la encuesta en las 10 regiones y contó con 135 participantes de todo el país</li> <li>(iv) <b>investigación muestral comunitaria</b>: para ello se desplegó un equipo multidisciplinar y multilingüe entre abril y junio del 2005. 400 cuestionarios fueron distribuidos en 47 comunidades de 10 regiones del país. Los encuestados fueron seleccionados según una serie de criterios, que incluían la etnicidad y la distribución rural-urbana y se veló por obtener una representatividad en términos de género y edad. La encuesta utilizada fue la encuesta base del ICS de CIVICUS; adaptada a la realidad de Guatemala.</li> <li>(i) <b>monitoreo de medios de comunicación</b>: entre agosto y noviembre del 2004 se registró el impacto e imagen de la sociedad civil en los medios de comunicación. Para ello se seleccionó una muestra de medio de comunicación escritos. En total 634 noticias fueron recogidas.</li> <li>(i) <b>estudios exploratorios</b>, sobre la participación de la SC en la vida política (en materia de política sobre vivienda, derechos humanos y presupuesto nacional) y en el ámbito de la responsabilidad social corporativa.</li> <li>(ii) <b>Un taller de puntuación a partir de los resultados preliminares del estudio</b>. Dicho taller tuvo lugar en julio del 2005</li> <li>(iii) <b>La supervisión</b> del ejercicio por parte de un <b>grupo nacional de referencia</b>, integrado por representantes del sector, personas clave, académicos, etc.</li> </ul>
<b>Metodología participativa</b>	<p>El proceso integral del Índice de la Sociedad Civil representa una <b>articulación dinámica de tres factores: la evaluación, la reflexión y la acción.</b></p> <p>La <b>investigación participativa</b> del proceso del índice busca <b>activamente la creación de un nexo entre la generación de información con la reflexión y la acción que puedan poner en práctica todos los interesados directos de la sociedad civil.</b> De esta manera se crea una dinámica de <b>‘empoderamiento’</b> al nivel de la sociedad civil local, nacional y por último, global. Los resultados fortalecen la participación ciudadana y abren nuevas avenidas de diálogo entre distintos sectores de la sociedad civil y de ésta con la sociedad en su conjunto.</p>

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

<p><b>Síntesis de los principales obstáculos encontrados y limitaciones del estudio</b></p>	<p>El Índice está concebido como un ejercicio destinado a ofrecer un diagnóstico compartido y consensuado que debe ser entendido como un punto de partida para posibles interpretaciones y discusiones sobre la sociedad civil en el país. No debe ser considerado en ningún momento como una clasificación o ranking del país, comparable con otros países.</p> <p>Por otra parte, se trata de un ejercicio estático, que refleja la situación de la sociedad civil en un momento dado y que, por tanto, acrece de perspectiva histórica. Dicha perspectiva sólo puede conseguirse si el ejercicio se repite regularmente y se comparan los resultados.</p> <p>En el caso concreto de Guatemala, el informe no pudo culminar con la organización de un taller final por lo que <b>falta el capítulo de recomendaciones finales.</b></p>
<p><b>Síntesis de las Recomendaciones formuladas ¿Para quién y cuáles?</b></p>	<p>El ISC <b>no realiza actividades específicas que reclamen la consolidación del papel de la sociedad civil.</b> Sin embargo, <b>el ISC es una herramienta única para preparar con eficacia y en el propio terreno futuras iniciativas destinadas específicamente a fortalecer la sociedad civil.</b> La articulación de las distintas fuerzas de la sociedad posibilita generar un <b>diagnóstico compartido</b> y por ende facilita el compromiso de todas las fuerzas, lo que en sí mismo fortalece a la sociedad civil.</p> <p>También en general la sociedad civil se ve fortalecida con el ejercicio del ISC, ya que se producen varios resultados que se encuentran estrechamente relacionados y que se apoyan mutuamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Se crea conocimiento relevante para y sobre la sociedad civil;</li> <li>(ii) Se extraen lecciones y se aprende de estrategias que se comprueban exitosas ;</li> <li>(iii) Se genera un sentimiento de propiedad y pertenencia en una amplia base de la sociedad civil</li> <li>(iv) Se asegura la voluntad política y el compromiso para atacar las debilidades que se detecten y para potenciar las fortalezas.</li> </ul>

<p><b>El Mapeo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo</b></p>	
<p><b>Año de realización</b></p>	<p>1996</p>
<p><b>Background (motivaciones) del estudio</b></p>	<p>El estudio respondía a una iniciativa de la representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Guatemala de implementar nuevas estrategias para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades del BID en este país. La justificación para estas estrategias se basaba en la Octava Reposición de Capital aprobado por la Asamblea de Gobernadores del Banco en 1994. Durante los años 1994-1998, el Banco se comprometió a colocar sus fondos haciendo hincapié en proyectos que contribuyeran a la reforma social, la modernización del Estado, <b>una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones</b>, el fortalecimiento del sector privado y la modernización productiva y tecnológica.</p> <p>En este contexto, los Gobernadores del Banco aprobaron en marzo de 1996 un Marco de Referencia con respecto a la "<b>Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.</b>" En tal documento, se fijaron los principios y criterios generales para la acción del Banco, sus campos de acción (poder ejecutivo, poder legislativo, sistema de justicia, sociedad civil) además de las consideraciones operativas para la implementación de esta política. El documento también señalaba que "<b>el cambio en el papel del Estado y las mayores responsabilidades de la sociedad civil eran procesos complementarios de las profundas transformaciones que se han venido operando en los países de la región</b>" latinoamericana.</p>

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

<p><b>Objetivos y resultados esperados del ejercicio</b></p>	<p>El mapeo pretendía ofrecer a la Representación del Banco en Guatemala una base para un nuevo dialogo entre éste y las organizaciones de la sociedad civil. Fue concebido por el BID como un <b>"mapeo" de las organizaciones</b> y, como tal, <b>resultó más descriptivo que analítico en su caracterización de las organizaciones.</b></p> <p>Según los términos de referencia, el estudio debía:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) hacer un resumen de las <b>políticas sociales y del papel que el Gobierno de Guatemala daba a las OSCs;</b></li> <li>(ii) explicitar lo que se entiende por <b>"organizaciones de la sociedad civil (OSCs)";</b></li> <li>(iii) hacer un <b>resumen del marco legal de las OSCs;</b></li> <li>(iv) desarrollar una <b>tipología de las OSCs;</b></li> <li>(v) analizar las <b>fortalezas y debilidades de las OSCs</b> para realizar proyectos y programas financiados por el BID;</li> <li>(vi) identificar <b>programas de fortalecimiento de las OSCs en Guatemala;</b></li> <li>(vii) identificar los <b>posibles elementos que debería contemplar una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala.</b></li> </ul>
<p><b>Equipo técnico y duración</b></p>	<p>2 consultores (1 consultor internacional y 1 consultor nacional)</p> <p>4 semanas</p>
<p><b>Definición teórica y operativa de Sociedad Civil y actores contemplados por el estudio</b></p>	<p>De acuerdo con el estudio, <b>no existía en 1996 un concepto único ni uniforme acerca de lo que son y quiénes son las organizaciones de la sociedad civil (OSC).</b> Se trataba de una reflexión todavía débil en Guatemala. En general, se acepta el concepto de organizaciones de la sociedad civil como integrantes de un <b>"Tercer Sector" diferente del Estado o del sector privado cuya función es fundamentalmente lucrativa.</b> El sector privado, los partidos políticos y el "Tercer Sector" serían los tres grandes bloques orgánicos que integran la sociedad civil. Y específicamente, los partidos políticos deberían de funcionar como canales de comunicación e intermediación entre el Estado y la sociedad. El "Tercer Sector" estaría integrado en su mayoría por organizaciones no lucrativas que realizan actividades de interés social.</p> <p>El estudio advertía sobre la existencia en Guatemala de interpretaciones que excluían de la sociedad civil a los partidos políticos o al sector privado, pero lo hacían especialmente por razones ideológicas, a considerar que estos dos sectores no representaban los intereses de la mayoría de la población y, <b>por lo tanto, no sólo entraban en conflicto intersectorial, sino reducían la sociedad civil al movimiento popular.</b></p>
<p><b>Criterios de clasificación de los actores de la SC</b></p>	<p>Para los fines del estudio se consideraron como organizaciones de la sociedad civil a aquellas instancias dedicadas a actividades como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Educación e incidencia cívico-política:</b> donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a incidir en las políticas públicas y vigilar y controlar el desempeño de las instituciones y funcionarios del Estado. Aquí se incluyen las ONGs de derechos humanos y de educación ciudadana.</li> <li>2. <b>Promoción de intereses colectivos:</b> donde se ubicarían las organizaciones que defienden los intereses de un sector de la población y/o promueven actividades consideradas de interés nacional. Aquí se incluyen las ONG ecológicas, culturales, de mujeres, mayas, de la población desarraigada, de campesinos, sindicales, comunitarias, cooperativas, etc. Estas organizaciones suelen también realizar acciones de incidencia en las políticas públicas.</li> <li>3. <b>Prestación de servicios sociales y de asistencia técnico-productiva:</b> donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a facilitar y/o ofrecer asistencia de servicios de educación, saneamiento ambiental, cultura, infraestructura comunitaria, salud, organización social, etc. También se incluyen los comités pro-mejoramiento comunitario, las ONG de desarrollo y las fundaciones filantrópicas del sector privado.</li> <li>4. <b>Investigación y análisis de la realidad social:</b> donde se ubicarían las organizaciones dedicadas a ofrecer estudios sobre temas de interés nacional para incidir tanto sobre el Estado como sobre la sociedad. Se incluyen aquí los centros de investigación y las instituciones académicas.</li> </ol>

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p>Características comunes de dichas organizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Orientan sus actividades para mejorar la condición de vida de sectores sociales vulnerables o para ofrecer alternativas a problemas nacionales;</b></li> <li>▪ Realizan un <b>trabajo educativo permanente con la población beneficiaria.</b></li> <li>▪ Generan <b>procesos organizativos (comunitarios) y opinión pública</b>, de modo que crean condiciones para multiplicar el efecto de sus acciones;</li> <li>▪ <b>Trabajan o inciden en áreas y regiones donde no llega la atención del Estado;</b> mantienen contacto directo con la población y cuentan con experiencia para aprovechar los recursos humanos;</li> <li>▪ <b>Funcionan como instancias no lucrativas y se auto gobiernan con independencia.</b> Sus políticas están, en general, determinadas (pero no directamente condicionadas) por los rubros temáticos que interesa financiar a las organizaciones no gubernamentales extranjeras y/o gobiernos de los cuales reciben los recursos para cumplir con sus misiones.</li> <li>▪ <b>Participan directa o indirectamente en el proceso de paz</b>, ya sea divulgando el contenido de los Acuerdos o emitiendo opinión a través de las redes interinstitucionales donde están representadas.</li> <li>▪ <b>Se auto reconocen como instancias promotoras de desarrollo y como agentes activos a favor de la democratización.</b></li> </ul> <p>La <b>clasificación, sabiéndose arbitraria</b>, no desconocía otra variedad de organización social involucrada más a la satisfacción de intereses de individuos agrupados, <b>pero sin mayor impacto hacia terceros, como los clubs y las fraternidades.</b> Tampoco desconocía el hecho que la mayoría de estas organizaciones trabajan <b>con varios programas relacionados con las cinco áreas de incidencia reseñadas anteriormente.</b></p> <p>La tipología seleccionada respondía principalmente al criterio según el cual estas organizaciones constituían una fuerza determinante para inducir recursos hacia la reconstrucción del deteriorado tejido social tanto en sus estructuras políticas como socioeconómicas.</p>
<b>Cobertura geográfica del estudio</b>	<b>Nacional</b>
<b>Enfoque metodológico e instrumentos recogida información (cuantitativa y cualitativa)</b>	Revisión bibliográfica, y entrevistas con representantes del BID, el gobierno, funcionarios internacionales y una selección de representantes de OSCs.
<b>Metodología participativa</b>	Al final del ejercicio, el BID convocó en las oficinas de su representación en Guatemala <b>una reunión con aproximadamente 30 representantes del gobierno, el sector privado, las OSCs y el Banco.</b> Los comentarios recibidos en la reunión fueron integrados en el informe del estudio.
<b>Síntesis de los principales obstáculos encontrados y limitaciones del estudio</b>	<b>No son mencionados</b>
<b>Síntesis de las Recomendaciones formuladas ¿Para quién y cuáles?</b>	<p><b>Elementos para la construcción de una política del BID de fortalecimiento de las OSC en Guatemala:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantizar que en todos los préstamos y/o donaciones del BID, que contemplan en sí mismos el involucramiento de sectores de la sociedad civil, incorporen explícitamente cláusulas que promuevan: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>La participación de representantes de las OSCs del sector correspondiente para coordinar con el Estado la implementación de las políticas para ejecutar los préstamos</b> (prioridades, coordinaciones regionales,</li> </ul> </li> </ul>

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p>departamentales, vigilancia para garantizar la participación comunitaria, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>La participación de las OSCs establecidas en las comunidades beneficiarias en todo el ciclo de los subproyectos</b> (identificación, factibilidad técnica, diseño, monitoreo y evaluación).</li> <li>▪ <b>El ofrecimiento a las OSCs ejecutoras de programas permanentes sobre capacitación técnica dirigidos a calificar el impacto de los subproyectos que ejecutan</b> (administración y aprovechamiento de recursos, registros contables, asesoría técnica, etc.)</li> <li>▪ Incorporar en la política del Banco la <b>solicitud de análisis sobre la factibilidad de la participación de las OSCs en la identificación, diseño, ejecución y sostenimiento de los subproyectos.</b></li> <li>▪ <b>Fortalecer los mecanismos de comunicación e intercambio de información entre el Banco y las OSCs.</b></li> <li>▪ <b>Promover la conformación de una instancia intersectorial (gobierno, BID, OSCs y sector privado) de naturaleza consultiva para participar en las distintas etapas del ciclo de proyectos</b> (identificación, diseño, implementación y evaluación).</li> </ul>
--	---

**2. Los ejercicios de mapeo sectoriales**

	<b>Mapeo de organizaciones de la sociedad civil al nivel nacional y al nivel departamental en San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Alta Verapaz y Chiquimula basado en análisis de los sistemas institucionales</b>
<b>Año de realización</b>	Marzo 2007
<b>Background (motivaciones) del estudio</b>	<p>En el marco del nuevo programa de fortalecimiento de la sociedad civil (PASOC), centrado en la generación y fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el Estado las OSC, se lanzó un ejercicio de mapeo <b>destinado a identificar y analizar las organizaciones de la sociedad civil</b> y su potencial para convertirse en socios del programa y coordinar acciones con instituciones del Estado en los temas de eliminación del racismo y discriminación, acceso a la justicia de los pueblos indígenas y auditoría social y transparencia..</p> <p>Se trata fundamentalmente <b>de un ejercicio de identificación y de pre-selección de las OSC, en el marco de un programa de fortalecimiento de la sociedad civil existente.</b></p>
<b>Objetivos y resultados esperados del ejercicio</b>	<p><b>Objetivos Específicos</b> del ejercicio de mapeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Identificar y recopilar estudios previos sobre organizaciones de la sociedad civil que trabajan los temas de referencia a nivel nacional y en los departamentos seleccionados</b> (diagnósticos, mapas de actores, inventarios, directorios, otros).</li> <li>▪ <b>Elaborar un mapa de organizaciones de la sociedad civil seleccionadas con base en el análisis del sistema institucional.</b> La identificación y selección de las organizaciones tuvo en cuenta los siguientes factores: (i) Experiencia de trabajo, principalmente de incidencia, con instituciones del Estado en los tres temas definidos; (ii) Capacidad técnica y administrativa; (iii) Legitimidad reconocida; (iv) Actitud constructiva hacia el Estado; (v) Existencia de una estrategia de sostenibilidad.</li> </ul>
<b>Equipo técnico y duración</b>	<p>1 investigador principal, 4 investigadores locales y 2 asesores</p> <p>No hay indicaciones sobre la duración del ejercicio</p>
<b>Definición teórica y operativa de Sociedad Civil y actores</b>	<p>El estudio parte de una definición de sociedad civil operativa, que incluye a las organizaciones más representativas que trabajan en los ámbitos definidos por el programa; esto es: racismo y discriminación, acceso a la justicia y auditoría social y transparencia.</p>

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

<p>contemplados por el estudio</p>							
<p><b>Criterios de clasificación de los actores de la SC</b></p>	<p>Los criterios de clasificación están marcados por los ámbitos temáticos del programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel nacional se analizaron 12 organizaciones incluyendo a la Defensoría Maya que también fue analizada en el ámbito departamental en Sololá y Huehuetenango.</li> <li>• En el Departamento de San Marcos se analizaron 6 organizaciones.</li> <li>• En el departamento de Huehuetenango se analizaron 8 organizaciones, incluyendo a la DEMA que también fue analizada en el nivel nacional.</li> <li>• En Sololá se identificaron 4 organizaciones incluyendo a la DEMA que también fue incluida en el análisis del departamento de Huehuetenango y al nivel nacional.</li> <li>• En el departamento de Chiquimula se identificaron 7 organizaciones, 3 de ellas con cobertura departamental y 4 a nivel local.</li> <li>• En Alta Verapaz se identificaron 5 organizaciones.</li> </ul>						
<p><b>Cobertura geográfica del estudio</b></p>	<p>Organizaciones a nivel nacional y a nivel departamental en San Marcos, Huehuetenango, Sololá, Alta Verapaz y Chiquimula</p>						
<p><b>Enfoque metodológico e instrumentos recogida información (cuantitativa y cualitativa)</b></p>	<p><b>El mapeo basado en el análisis institucional incluye tres niveles:</b></p> <p><b>Nivel de Estructuración:</b> este nivel se refiere a los elementos más estables de la red institucional, y señala la forma en que se divide el trabajo entre categorías de organizaciones que comparten características, pero que pueden ser diferenciados claramente en función de algún criterio con respecto a otras categorías de organizaciones. De manera preliminar se propone una diferenciación de acuerdo a la categorización planteada en el gráfico siguiente:</p> <div data-bbox="700 1554 1794 2104" data-label="Diagram"> <pre> graph TD     A[Nivel de Estructuración] --&gt; B[Organizaciones orientadas al fortalecimiento de capacidades]     A --&gt; C[Organizaciones orientadas al conocimiento]     A --&gt; D[Organizaciones orientadas a la defensa de derechos]     A --&gt; E[Organizaciones orientadas a la gestión política]     </pre> </div> <p><b>Nivel Funcional:</b> este nivel se refiere al conjunto de funciones y actividades que, de forma sostenida, deben desarrollarse para la consecución de resultados específicos del sistema institucional. Como se propone a continuación:</p> <table border="1" data-bbox="646 2301 1866 2679"> <thead> <tr> <th>Funciones</th> <th>Roles</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Funciones de fortalecimiento y operación del sistema y subsistemas</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financiamiento</li> <li>▪ Capacitación</li> <li>▪ Asistencia técnica</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>Funciones relacionadas a la gestión del conocimiento</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigación</li> <li>▪ Educación</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	Funciones	Roles	Funciones de fortalecimiento y operación del sistema y subsistemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financiamiento</li> <li>▪ Capacitación</li> <li>▪ Asistencia técnica</li> </ul>	Funciones relacionadas a la gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigación</li> <li>▪ Educación</li> </ul>
Funciones	Roles						
Funciones de fortalecimiento y operación del sistema y subsistemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financiamiento</li> <li>▪ Capacitación</li> <li>▪ Asistencia técnica</li> </ul>						
Funciones relacionadas a la gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigación</li> <li>▪ Educación</li> </ul>						

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<table border="1" data-bbox="555 214 1786 577"> <tr> <td data-bbox="555 214 1036 508">Funciones para la defensa y promoción de Derechos</td> <td data-bbox="1036 214 1786 508"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denuncia, seguimiento y acompañamiento jurídico</li> <li>▪ Influencia política</li> <li>▪ Control</li> <li>▪ Organización y empoderamiento</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="555 508 1036 577">Funciones de gestión política</td> <td data-bbox="1036 508 1786 577"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderazgo</li> </ul> </td> </tr> </table> <p data-bbox="526 628 1813 749"><b>Nivel político:</b> en este plano los actores ejercen y manifiestan su poder, su posición frente determinadas políticas, sus intereses y valores preferidos, así como las relaciones cooperativas o competitivas con otras entidades del sistema institucional.</p> <p data-bbox="526 768 1106 810"><b>El análisis procura cuatro resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="596 828 1813 910">(i) identificar los actores organizacionales relevantes dentro de un sistema de intervención y respuesta;</li> <li data-bbox="596 931 1813 1013">(ii) analizar dichos actores en términos de sus características, preferencias y capacidades de respuesta al problema o tema definido;</li> <li data-bbox="596 1034 1813 1115">(iii) caracterizar la naturaleza del conjunto de organizaciones en función de su respuesta al problema o tema definido; y</li> <li data-bbox="596 1137 1813 1179">(iv) identificar el nivel de densidad de la red de organizaciones estudiada.</li> </ul> <p data-bbox="526 1197 1813 1279"><b>Para obtener la información necesaria para el desarrollo del mapeo y la base de datos se tomó en cuenta lo siguiente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="526 1297 1813 1415">▪ <i>Informantes Clave:</i> Se definieron como informantes clave a las personas que por su experiencia o posición laboral conocen el sector y pueden identificar organizaciones que trabajan en los temas definidos por el PASOC.</li> <li data-bbox="526 1436 1813 1593">▪ <i>Actores del Estado:</i> Para identificar la legitimidad de las organizaciones de sociedad civil mapeadas y establecer la calidad de su relación con el Estado, se tomaron en cuenta representantes de instituciones del Estado que tienen relación con organizaciones de la sociedad civil debido a su naturaleza y mandato.</li> <li data-bbox="526 1614 1813 1732">▪ <i>Representantes de Organizaciones de Sociedad Civil:</i> Para obtener la información institucional necesaria se tomaron en cuenta a representantes de las organizaciones de sociedad civil identificadas.</li> </ul>	Funciones para la defensa y promoción de Derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denuncia, seguimiento y acompañamiento jurídico</li> <li>▪ Influencia política</li> <li>▪ Control</li> <li>▪ Organización y empoderamiento</li> </ul>	Funciones de gestión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderazgo</li> </ul>
Funciones para la defensa y promoción de Derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Denuncia, seguimiento y acompañamiento jurídico</li> <li>▪ Influencia política</li> <li>▪ Control</li> <li>▪ Organización y empoderamiento</li> </ul>				
Funciones de gestión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liderazgo</li> </ul>				
<b>Metodología participativa</b>	<b>No aplicable</b>				
<b>Síntesis de los principales obstáculos encontrados y limitaciones del estudio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="526 1865 1813 2053">▪ El mapeo incluyó a una muestra de organizaciones seleccionadas a juicio de acuerdo a los criterios metodológicos antes expuestos. Es decir <b>no se pretendió profundizar en el análisis de la información de la totalidad de las organizaciones de sociedad civil que trabajan en los temas especificados por el PASOC a nivel nacional o departamental.</b></li> <li data-bbox="526 2074 1813 2271">▪ <b>Considerando el tiempo disponible para el estudio (ocho semanas) y el enfoque cualitativo del mapeo,</b> la información obtenida permitió el análisis a profundidad para la muestra de organizaciones seleccionadas <b>sin pretender que los resultados obtenidos puedan extenderse (como explicación) a otras organizaciones de sociedad civil que no fueron incluidas en el mapeo.</b></li> <li data-bbox="526 2292 1813 2410">▪ Algunos informantes incluidos en la muestra, <b>no pudieron ser entrevistados antes de la entrega del presente informe.</b> Esto debido a que no fue posible “poner en agenda” la entrevista durante el período disponible para el estudio.</li> </ul>				
<b>Síntesis de las Recomendaciones formuladas ¿Para quién y cuáles?</b>	Como se indica previamente, se trata fundamentalmente <b>de un ejercicio de identificación y de pre-selección de las OSC, en el marco del programa de fortalecimiento de alianzas entre Estado y Sociedad Civil.</b> El estudio sirvió para identificar a los actores y los sistemas y para elaborar <b>una línea de base</b>				

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

<b>Diagnósticos Sectoriales sobre la Situación Específica de Actores Relevantes. Situación organizativa jóvenes, mujeres, productores y pueblos indígenas. Proyecto TINAMIT</b>	
<b>Año de realización</b>	2007
<b>Background (motivaciones) del estudio). Objetivos y resultados esperados</b>	<p>El mapeo se sitúa en el marco del proyecto Tinamit de apoyo a la sociedad civil, y su objetivo es el elaborar un diagnóstico de situación sectorial (para el sector juventud), dirigido a definir las líneas de base y las líneas de meta del proyecto.</p> <p>El diagnóstico se centraba fundamentalmente en dos cuestiones: (i) <b>el nivel de desarrollo organizacional</b> de las entidades analizadas, con especial énfasis en la situación de la formación y; (ii) <b>el rol político de los actores</b> y su protagonismo en el diálogo político a diferentes escalas.</p>
<b>Equipo técnico y duración</b>	No está indicado
<b>Definición teórica y operativa de Sociedad Civil</b>	El estudio <b>no parte de una definición previa de sociedad civil.</b>
<b>Criterios de clasificación de los actores de la SC</b>	<p>Para los objetivos del estudio se consideraron las siguientes organizaciones:</p> <p><b>Mujeres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organizaciones civiles que funcionan apoyadas por instancias del Estado</b>, como el caso de las instancias creadas específicamente como consecuencia del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, como el Foro de la Mujer.</li> <li>• <b>Instituciones nacionales (ONG) especializadas en la acción cívica y política</b> con enfoque de género con bases locales.</li> <li>• <b>Organizaciones que no son constituidas como organizaciones de mujeres</b> pero trabajan en el tema o tienen componentes relacionados con Género</li> <li>• <b>Organizaciones locales de mujeres.</b> Estas últimas se relacionan con diversos temas que no necesariamente tienen que ver con la dimensión política, pues en esta categoría pueden entrar diversas organizaciones de mujeres productoras, entidades religiosas, etc.</li> </ul> <p><b>Jóvenes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizaciones promovidas por el Consejo Nacional de la Juventud y otras instancias del Estado (PDH, SEPAZ, etc.).</li> <li>▪ Bases Juveniles de los Partidos Políticos.</li> <li>▪ Organizaciones impulsadas por ONG con cobertura nacional, principalmente entidades como Mojomaya y otras entidades y redes nacionales y regionales.</li> <li>▪ Organizaciones y asociaciones juveniles pequeñas o locales enmarcadas, ya sean como organizaciones propiamente juveniles o como programas de jóvenes dentro de otras organizaciones públicas y ONG locales.</li> <li>▪ Organizaciones sin personería jurídica enmarcadas en programas de trabajo con jóvenes en espacios básicamente religiosos o informales.</li> <li>▪ Campesinos/productores</li> </ul> <p><b>Productores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organizaciones de productores agrícolas (ya sea que formen o no parte de una organización nacional campesina), básicamente asociaciones de productores, cooperativas y empresas agrícolas/comunitarias locales.</li> <li>▪ ONG locales que impulsan el desarrollo productivo.</li> </ul>



## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p><b>Pueblos Indígenas</b></p> <p>Se encontraron al menos seis tipos de organizaciones relacionadas con los Pueblos Indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Organizaciones de representación de formas de poder local</b> basadas en las costumbres y usos tradicionales de los pueblos indígenas (alcaldías indígenas, guías espirituales, consejos de ancianos, etc.).</li> <li>▪ <b>Organizaciones que vinculan al liderazgo indígena local con el poder público</b> (alcaldías auxiliares, y otras formas de organización reguladas).</li> <li>▪ <b>ONG, creadas y destinadas para fortalecer los valores y prácticas</b> de la población indígena y para hacer valer sus derechos humanos y culturales.</li> <li>▪ <b>ONG y coordinadoras nacionales que su naturaleza no es necesariamente indígena</b> pero sí apoyan el desarrollo de los pueblos indígenas como una prioridad y tienen presencia territorial.</li> <li>▪ Organizaciones que financian y apoyan programas de beneficio a la población indígena pero que <b>no tienen presencia local</b>.</li> <li>▪ <b>Espacios impulsados por organizaciones del Estado</b> que desarrollan programas de apoyo, promoción y desarrollo cultural y trabajan velando por el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y sus integrantes. Estas organizaciones no son de sociedad civil, pero en determinado momento pueden albergar a la población civil e impulsar su organización dentro del marco institucional, por lo que muchas veces sus participantes no pueden ser de ningún modo funcionarios públicos.</li> </ul>
Cobertura geográfica del estudio	11 departamentos; 45 municipios donde interviene el programa
Enfoque metodológico e instrumentos recogidos e información (cuantitativa y cualitativa)	La metodología del estudio se basa en tres herramientas, cuyos resultados fueron debidamente triangulados : (i) un análisis de diagnóstico previo; (ii) un análisis cuantitativo basado en la aplicación de un instrumento diagnóstico y estadístico (360 encuestas para los cuatro sectores analizados) y; (iii) la realización de talleres participativos departamentales con líderes y lideresas en los 11 departamentos con participación de los 45 municipios y un taller final nacional de síntesis. La participación en los talleres fue de 190 organizaciones en total, todos los sectores considerados.
Metodología participativa	Realización de talleres participativos
Síntesis de los principales obstáculos encontrados y limitaciones del estudio	No se mencionan
Síntesis de las Recomendaciones formuladas ¿Para quién y cuáles?	<p>Se trata de un estudio de diagnóstico, que no contiene un capítulo sobre recomendaciones operativas para el programa, sino una síntesis en clave de DAFO de la situación de las organizaciones de jóvenes en los departamentos analizados.</p> <p>El documento sí incluye un pequeño apartado de las propuestas consensuadas por las participantes en los talleres en materia de fortalecimiento institucional; a saber:</p> <p><b>Mujeres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contar con instrumentos para la promoción del desarrollo de las mujeres en la comunidad.</li> <li>▪ Contar con las condiciones institucionales (financieras, organizativas, legales, etc.), y capacidades humanas necesarias para poder promover el conocimiento de los derechos de la mujer en la población en general y evidenciar el irrespeto a estos derechos.</li> <li>▪ Contar con las herramientas para visibilizar las acciones públicas desde la perspectiva de género.</li> </ul>

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

- Contar con los medios políticos y jurídicos para poder incidir en las decisiones públicas con una sensibilidad hacia el enfoque de género.
- Contar con las capacidades para proponer las transformaciones institucionales necesarias para lograr un acceso a la justicia y al desarrollo con equidad de género en los municipios y comunidades donde actúan.

**Jóvenes**

- Apoyar a conformar y fortalecer una red de jóvenes.
- Promover el liderazgo de los jóvenes participantes ya que tienen el deseo y el compromiso de hacerlo.
- Brindar capacitación y formación política.
- Acompañamiento para que puedan insertarse en los asuntos de interés municipal y departamental como el sistema de consejos de desarrollo.
- A partir de la red que se conforme, apoyar encuentros e intercambios y la conformación de una red de comunicación permanente.

**Productores**

- Tener acceso a la información y recursos tecnológicos y comerciales (agregando valor e innovando la producción).
- Mejorar la capacidad de responder estratégicamente con proyectos y proponer políticas de desarrollo local.
- Profundizar en el marco normativo y político y lograr espacios de incidencia, contar con herramientas de análisis, denuncia colectiva y acciones legales y políticas que contribuyan a mantener la vigencia del Estado de Derecho en las comunidades.
- Contar con los instrumentos y las capacidades organizativas necesarias para velar por el cuidado y aprovechamiento óptimo sostenible.

**Pueblos Indígenas**

- Contar con herramientas de participación y decisión que les permitan proteger su patrimonio.
- Promoción y aplicación de elementos de convivencia armónica en la comunidad a través de medios educativos, judiciales, etc.
- Contar con herramientas para transparentar las decisiones y acciones públicas y trasladar los intereses de las comunidades a las deliberaciones en el poder local y el gobierno nacional.
- Contar con herramientas que les permitan ser más asertivos en la búsqueda de recursos y la definición de estrategias para el desarrollo local.
- Contar con herramientas que les permitan analizar, proponer y verificar las acciones necesarias (de orden público y social) para garantizar el bienestar y la paz comunitarias.

<b>Estudio sector ONG en Guatemala en el marco de la memoria del III Congreso Nacional de ONG</b>	
<b>Año de realización</b>	2008
<b>Background (motivaciones) del estudio). Objetivos y resultados esperados</b>	<p>Se trata de un trabajo de actualización para dar seguimiento al trabajo realizado Con esta actualización se da seguimiento al trabajo anterior de Carrera Guerra, Maribel. Características del Sector ONG en Guatemala. Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala. CromoGráfica, Guatemala. 2002 y Alvarado F, M. Carrera y A. Girón. Perfil de las organizaciones no gubernamentales en Guatemala. Foro de Coordinaciones de ONG, Guatemala, 1998.</p> <p>El trabajo se enmarca en la celebración del III Congreso Nacional de ONG, cuyos objetivos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) <b>Analizar los conceptos de trabajo del Sector ONG</b> desde las distintas ópticas, en aquellos aspectos que son fundamentales en la vida y desarrollo del Sector, que implican nuevos papeles y nuevos roles.</li> <li>(ii) <b>Avanzar en el proceso de construcción de una Agenda Sectorial</b> que permita la definición de una estrategia de trabajo conjunto y articulación de esfuerzos a nivel local y nacional.</li> </ul>
<b>Equipo técnico y duración</b>	<p>La Comisión Organizadora está integrada por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA), la Asociación de Entidades de Desarrollo y Servicio No Gubernamentales de Guatemala (ASINDESONG), la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente (ASOREMA), la Coordinadora de ONG de Alta Verapaz (CONGAV), la Coordinadora de ONGD de Occidente (CONGD Occidente).</p> <p><b>Metodología y Sistematización:</b> Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP)</p> <p><b>Auspicio para impresión:</b> DED Alemania y IBIS Dinamarca</p>
<b>Definición teórica y operativa de Sociedad Civil</b>	<p>Definición aceptada de ONG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ser organizaciones fuera del contexto del Estado, pero con incidencia pública.</li> <li>▪ No tener fines de lucro</li> <li>▪ Los y las destinatarios/as de sus acciones, son grupos externos y distintos a los/las miembros/ as de la organización</li> <li>▪ Tienen institucionalidad propia</li> <li>▪ Replican acciones en diferentes ámbitos espacios poblacionales</li> <li>▪ Su temporalidad es superior a la ejecución de una iniciativa de desarrollo y sus recursos tienden a ser estables.</li> </ul>
<b>Criterios de clasificación de los actores de la SC</b>	El estudio únicamente se centra en las ONG, pudiendo estas adoptar diversas formas jurídicas (asociaciones, ONG, fundaciones, etc.)
<b>Cobertura geográfica del estudio</b>	<p>Estudio de alcance nacional.</p> <p>La Comisión Organizadora planteó objetivos específicos y resultados a alcanzar, para contribuir a fortalecer al Sector de ONG de Guatemala, <b>por lo que consideró necesario llevar a cabo un proceso descentralizado de consulta, por medio de tres Pre-Congresos y el III Congreso Nacional de ONG de Guatemala</b>, habiendo seleccionado las áreas de realización de los Pre-Congresos en regiones donde las organizaciones de segundo nivel involucradas cuentan con membresía al nivel local (Alta Verapaz, Chimaltenango y Quetzaltenango).</p>
<b>Enfoque metodológico e instrumentos</b>	El estudio pretende brindar una visión práctica sobre la situación <b>actual del Sector ONG en Guatemala</b> . Incluye datos de un total de 458 organizaciones que ejecutan acciones

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

<b>recogida información (cuantitativa y cualitativa)</b>	<p>vinculadas con el desarrollo integral, información obtenida de la Base de Datos de ONG que fuera actualizada en el periodo comprendido de febrero a octubre 20082</p> <p>La importancia de esta Caracterización radica en que permite visibilizar la capacidad que tienen las ONG de dar diferentes respuestas a las necesidades y demandas de la población, en una coyuntura mundial marcada por la crisis económica, lo cual representa una oportunidad para reivindicar el papel de acompañamiento, asesoría y consulta política que han jugado a lo largo de la historia del país.</p>
<b>Metodología participativa</b>	<p>El proceso se desarrolló con una metodología participativa, adaptándola al tipo de región, población participante e intereses específicos de cada sector. Contó con la participación de 300 representantes de ONG definidas de Desarrollo y otros sectores con quienes se tiene afinidad.</p> <p>Los temas centrales abordados fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralización</li> <li>▪ Cooperación Internacional al Desarrollo</li> <li>▪ Relación ONG - Movimientos Sociales (en general, campesino-indígena y de mujeres)</li> <li>▪ Relación ONG - Estado</li> <li>▪ Ética</li> <li>▪ Gremialidad y Legislación del Sector</li> </ul>
<b>Síntesis de los principales obstáculos encontrados y limitaciones del estudio</b>	<p>No son mencionados</p>
<b>Síntesis de las Recomendaciones formuladas ¿Para quién y cuáles?</b>	<p>Las ONG, a partir del reconocimiento del histórico papel que han jugado en el desarrollo del país, así como de la interlocución que realizan con el Estado, con la Cooperación Internacional, con los movimientos sociales en general, deberán de cara al futuro, tomar acciones como las siguientes:</p> <p>(xi) <b>Apertura y articulación</b> de las coordinaciones de segundo nivel hacia la conformación de una <b>instancia de tercer nivel</b> que aglutine a la mayor cantidad posible de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, legalmente establecidas, con el fin de fortalecerlas organizativamente, mejorar la capacidad de convocatoria y propuesta, y tener un referente de interlocución a nivel nacional e internacional. Ésta es una resolución emanada del III Congreso Nacional de ONG, realizado del 16 al 18 de abril de 2008, la cual fue aprobada por la plenaria ante la imperiosa necesidad de contar con un ente que gire alrededor de la figura de Asociación de Coordinadoras, Confederación o similar.</p> <p>(xii) <b>Coordinación Inter-ONG</b> a partir de la conformación de una instancia permanente de consulta y diálogo con el gobierno de turno y sus instituciones, con diferentes actores sociales y con la Cooperación Internacional, de modo que las oportunidades que se presenten, puedan ser conocidas por todas las ONG conglomeradas y no sólo por un grupo selecto de dirigencia.</p> <p>(xiii) <b>Estimulación</b> a organizaciones de segundo nivel a integrar en su membresía a nuevas ONG, en el marco de la ética gremial. Existen ONG que no están afiliadas a organizaciones de segundo nivel, precisamente por la forma cerrada de proceder, mencionada en el párrafo superior, pero que juegan un papel importante en los escenarios de políticas públicas, estrategias de trabajo, formas operativas, etc., en los lugares donde actúan y que podrían aportar en la búsqueda de nuevos paradigmas y eliminación de estereotipos. Se trata, entonces, de ampliar la base poblacional para que la fuerza ciudadana sea mayor y que la capacidad de incidencia en los gobiernos centrales y municipales, conlleve nuevas formas de ver los procesos de desarrollo integral, desde la óptica poblacional y contracorriente</p>

- (xiv) **Propuesta Permanente de Programas y Proyectos de Desarrollo** ante instancias de la Cooperación Internacional y autoridades de los gobiernos centrales y municipales, con una visión de nación y de cohesión social, para evitar las inequidades y exclusiones que han obstaculizado el desarrollo del país. Las anomalías administrativas que se producen actualmente, han generado conflictos sociales inter-étnicos y posturas de rechazo a las autoridades, así como persecución a la dirigencia social, haciendo evidente la incapacidad de los gobiernos a satisfacer las necesidades de la población y exigiendo, a la vez, intervenciones más eficaces y eficientes por parte de las ONG en las áreas de mayor interés social según la encuesta realizada por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) de febrero a octubre de 2008 a 333 ONG guatemaltecas (educación, salud, democratización, pueblos indígenas, producción agrícola, gobernabilidad y poder local, mujer y género, recursos naturales, derechos humanos y comercialización y mercadeo).
- (xv) **Redes y Alianzas Estratégicas** con características transdisciplinarias que les permitan una mayor cobertura poblacional y territorial, que faciliten el acceso a bienes de capital, tomando en cuenta expresiones de coyuntura nacional e internacional, de tal manera que se fortalezca la participación ciudadana y la capacidad de propuesta. Un espacio que debe aprovecharse por parte de las ONG es el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a pesar de hayan indicios de debilitamiento del mismo. La propuesta se orienta a tener mayor participación en los diferentes niveles del sistema (COCODES; COMUDES; CODEDES), a partir de la generación de espacios que les permitan negociar entre ONG su representatividad ante la instancia de referencia, hacer planteamientos colectivos, convertirse en cuerpo asesor de los Consejos de Desarrollo, participar en la gestión de programas y proyectos así como garantizar la transparencia de la inversión, mediante la aplicación de procesos de auditoría social.
- (xvi) **Construcción de Autogestión Local, por medio de la Organización Social y el Relacionamiento con la Gestión del Desarrollo Local** partiendo de la base para planificar y fortalecer el desarrollo local, en estrecha coordinación con los gobiernos locales, con perspectivas a trascender a los gobiernos centrales.
- (xvii) **Construcción de la Democracia y Buen Gobierno** como una demanda sentida de la población y para lo cual las ONG deben estar vigilantes a que los gobiernos cumplan con el objetivo de mejorar la gobernabilidad, la democratización, el respeto a los derechos humanos, el respeto a la diversidad de género, étnica y cultura, el acceso a los servicios públicos, promoviendo la generación de empleo digno, todo lo anterior en el marco de la cohesión social y garantizando la seguridad ciudadana
- (xviii) **Fomento de la Producción** como parte de la gestión del desarrollo económico local, debiendo transitar por la promoción de la producción para la seguridad alimentaria, con la consabida diversificación de la producción; promoción de procesos productivos que generen excedentes con el respectivo aprendizaje del juego de la oferta y la demanda; el desarrollo de procesos de transformación que conlleva nuevas dinámicas para responder a las exigencias del mercado; fomento de la micro y pequeña empresa agrícola y no agrícola que generen una mejor inserción en la dinámica y el entorno social. Esta propuesta incluye cambios en la infraestructura social y productiva. Un buen segmento de las ONG guatemaltecas ha acompañado este tipo de procesos, que al final inciden, también, en mejoras en la salud de la población.
- (xix) **Sensibilización hacia el Medio Ambiente y los Recursos Naturales** desde un enfoque integral y territorial, centrado en el uso racional de los recursos naturales (tierra, aire, agua, fauna y flora), trabajando la conciencia social de la población a partir de un enfoque de reducción de la pobreza mediante la conservación ecológica. Esto exige además, el fortalecimiento de los procesos organizativos, herramienta básica del trabajo de las ONG.
- (xx) **Formación y Desarrollo con Visión y Gestión Empresarial** potenciando la producción local con mejores prácticas e innovación tecnológica, para lo cual las ONG deberán desarrollar procesos de formación y capacitación para fortalecer a la micro y pequeña empresas, a partir de una cultura de consolidación y crecimiento de iniciativas productivas, promoviendo la asociatividad, la planificación de estrategias de desarrollo de unidades productivas y su acceso al mercado, con lo cual se contribuye a la sostenibilidad de la economía productiva urbana y rural, así como a la creación de oportunidades de empleo al nivel nacional en toda la república

## Anexo 2 – Lista de personas entrevistadas y de reuniones focales organizadas por la misión

### 1ª misión

Domingo 01.03.09	Llegada primer consultor a Guatemala (Michel Falisse)
Lunes 02.03.09	Llegada segundo consultor a Guatemala (Beatriz Sanz Corella)
Martes 03.03.09	<i>Reunión de briefing en la Delegación de la Comisión Europea:</i> Diego González-Marín. Responsable Adjunto de Cooperación Birgit Vleugels. Oficial de Programas- Sección Cooperación Mónica Mazariegos - Oficial de Programas- Sección Cooperación Lic. Graziano Tonello - Jefe de Asistencia Técnica Internacional. TINAMIT
Miércoles 04.03.09	Birgit Vleugels. Oficial de Programas- Sección Cooperación (DCE) Lic. Graziano Tonello - Jefe de Asistencia Técnica Internacional. TINAMIT
Jueves 05.03.09	Asistencia al 1er encuentro de contrapartes. Programa de Alianzas con la Sociedad Civil PAOC II (PNUD). Palacio Nacional  Conferencia sobre Auditoria Social, hacia una gobernabilidad transparente (Acción Ciudadana, ADP, Viceministro Finanzas, Dirección de Transparencia Internacional para América latina)  Conferencia sobre Sociedad Civil, Estado: enfoques complementarios (PNUD, Fundación DESC, Secretaría de la Paz, PASOC, SEGEPLAN, PDH, Secretaria Comunicación Social de la Presidencia)
Viernes 06.03.09	Claudia Lorena Barillas  Task manager. DCE Guatemala
Lunes 09.03.09	Sergio Pivaral. Director PASOC. PNUD  Carla Aguilar. Asesora en democracia y Gobernabilidad. Gerente de Programas de Transparencia. USAID
Martes 10.03.09	<i>Focus Group com personas clave:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eddy Armas. Participa (persona clave informante del Mesodiálogo)</li> <li>▪ Álvaro Pop. NALEB</li> <li>▪ Megan Thomas. Soros Foundation</li> <li>▪ Gustavo Porras. Especialista en política, trabaja con el NIMD (Netherlands Institute for Multiparty Democracy)</li> <li>▪ Luis Linares. ASIES</li> <li>▪ Simona Yogenova. FLACSO. Coordinadora Prog Estudios Mov Sociales</li> <li>▪ J. Santos. Centro Nacional para investigación en derechos Humanos</li> </ul> R. Koelstra. Responsable Programa de Gobernabilidad. Embajada de Países Bajos
Miércoles 11.03.09	<i>Focus Group con Coordinadoras/redes/federaciones</i>

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Waqib' Kej, Convergencia Indígena de Guatemala. Rosa Tomás</li> <li>▪ CUC. José Pablo</li> <li>▪ COMG (Coordinadora de Organizaciones Mayas de Guatemala). Ricardo Caja Mejia</li> <li>▪ Congcoop. Helmer Velasquez y Norayda Arabella Ponce Sosa</li> <li>▪ COS (Colectivo de organizaciones sociales). Enrique Corral (Fundación Guillermo Torriello)</li> <li>▪ Plataforma Agraria. Mildred Lopez (AVANCSO)</li> </ul>
Jueves 12.03.09	<p><i>Desplazamiento a Quetzaltenango</i></p> <p>Reunión con Edy Armas. Participa</p> <p>Reunión con el equipo de responsables regionales (11 departamentos) del proyecto TINAMIT</p> <p>Reunión con miembros del Comité Consultivo del proyecto TINAMIT</p> <p>Marta Colocho. Representante de Baja Verapaz</p> <p>Berta carmelina. Representante de Quetzaltenango</p> <p>Elizet Uz Tum. Representante del Quiché</p> <p>Reunión con el Director Nacional de TINAMIT</p>
Viernes 13.03.09	<p>Henry Morales. CONSOC y movimiento indígena.</p> <p>Karin Olofsson. Oficial de programas. Derechos Humanos y democracia. ASDI. Embajada de Suecia.</p> <p>Partida del segundo consultor (Beatriz sanz Corella)</p>
Lunes 16.03.09	R. Koelstra. Responsable Programa de Gobernabilidad. Embajada de Países Bajos. Trabajo sobre el estudio Power for Change Analysis
Martes 17.03.09	Sotero Sincal Cujcuj, Diakonia, FONGI Director Conjuve
Miércoles 18.03.09	Betty de Rueda, Solo para Mujeres Henry Morales. CONSOC y movimiento indígena
Jueves 19.03.09	Abner Paredes, CALDH Pedro Henriques, jefe sección de cooperación, DCE
Viernes 20.03.09	Universidad San Carlos Partida del primer consultor a México
Sábado 21.03.09	Marie-Paule Neuville, DCE México Kurt Leiseder, DCE México
Lunes 23.03.09	Participación seminario regional México
Martes 24.03.09	Participación seminario regional México
Miércoles 25.03.09	Participación seminario regional México
Jueves 26.03.09	Participación seminario regional México
Domingo 29.03.09	Llegada a Bruselas consultor 1

**2ª misión**

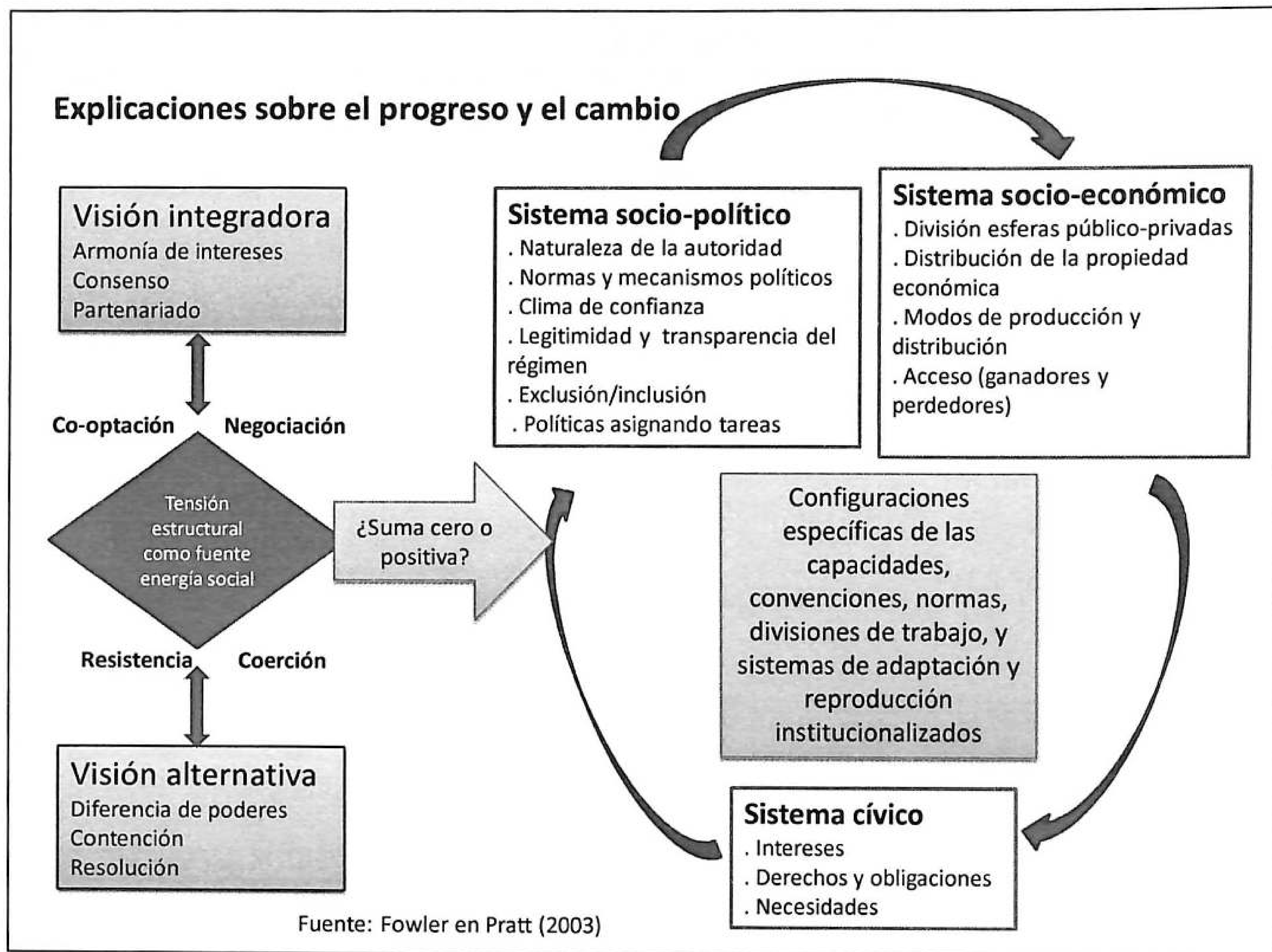
Lunes 29.06.09	Llegada primer consultor a Guatemala (Michel Falisse)
Miércoles 01.07.09	Sandino ASTURIAS VALENZUELA, CGE Monica MAZARIEGOS, DCE Moises MERIDA, DCE Rafael SENANZ, DCE
Jueves 02.07.09	Reunión del Grupo de Referencia en Bruselas Videoconferencia AIDCO/E/4 y Delegación de la Comisión Europea en Guatemala en presencia de los expertos  Lize VANWYMELEBEKE, DCE Luis Calixto MORALES, URNG jóvenes Diego MARIN, DCE
Viernes 03.07.09	Llegada segundo consultor a Guatemala (Beatriz Sanz Corella) Henri MORALES, CONSOC y movimiento indígena Otto ZEISSIG, Asesor Presidencia Congreso
Domingo 05.07.09	Ilda PIEROTTI, consultora Vicenzo COCCIA, Coordinador AT Tinamit
Lunes 06.07.09	Juan RAMON RUIZ
Martes 07.07.09	<b>Focus Group juventud</b> José Osorio. Caja Lúdica Abner Paredes. CALDH
Miércoles 08.07.09	<b>Focus Group seguridad y justicia</b> Sandino Asturias. Centro de Estudio de Guatemala Anabella Sibrian. Plataforma holandesa contra la impunidad Fernando Soto. Fundación Myrna Mack Karin de Maldonado. ASIES Mayda de Leon. IEPADES Juan Ramon Ruiz. FOSS Lisette Vasquez. Fundación Myrna Mack Alejandro Urizar. Acción Ciudadana Marco A. Canteo. ICCPG



Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p>Roberto ARDON QUIÑONEZ, CACIF</p> <p>Marielos MONZON, periodista</p> <p>Ana Isabel GARITA V., CICIG</p>
<p>Jueves 09.07.09</p>	<p>Francisco JIMENEZ, Consejo Nacional de Seguridad</p> <p>Nery Rodenas. Director Ejecutivo. Oficina de derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala</p> <p>Partida de los dos consultores</p>

## Anexo 3 - Visión compleja y adaptativa sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil



## Anexo 4 – Instancias y comisiones creadas a raíz de los Acuerdos de Paz en Guatemala

### Instancias y comisiones creadas a raíz de los Acuerdos de Paz

- Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA).
- Comisión de Acompañamiento: participa y se involucra en el cumplimiento de los acuerdos de paz para lograr un proceso efectivo y la coordinación oportuna de los compromisos adquiridos.
- Comisión de Apoyo Técnico al Congreso: mejora, moderniza y fortalece el Organismo Legislativo a la agenda de los acuerdos de paz.
- Comisión Partidaria sobre derechos Relativos a la Tierra: estudia, diseña y propone los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados para ejecutar los compromisos relativos a la situación de la problemática de las tierras de las comunidades indígenas.
- Comisión Partidaria de Reforma Educativa: diseña una forma del sistema educativo, en la que deberá considerarse lo establecido en los acuerdos de paz.
- Comisión Partidaria de Reforma y Participación: elabora y promueve propuestas de reformas constitucionales, legales o institucionales que faciliten, normen y garanticen la participación de los pueblos indígenas, en sus diferentes niveles, en el proceso de toma de decisiones.
- Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (Conadea): fortalece y amplía la participación de organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres del campo, cooperativas, gremiales de productores y ONG's, como principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.
- Comisión para la Definición de los Lugares Sagrados: define los lugares sagrados y el régimen de su preservación en el contexto de lo establecido en la Constitución, el acuerdo gubernativo de creación y los acuerdos de paz.

Otras comisiones creadas y que finalizaron su gestión en 1998 son:

- Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
- Comisión de Reforma Electoral
- Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico

## Anexo 5 - La línea de tiempo: una visión histórica de la sociedad civil en Guatemala

A continuación se ofrece una relectura de los principales acontecimientos históricos relevantes para comprender la sociedad civil guatemalteca actual, **en clave gráfica de líneas de tiempo**. Es importante puntualizar que el ejercicio constituye un esbozo que podría ser complementado, pero que ya en su estado actual permite algunas reflexiones.

### Explicación de las líneas de tiempo esbozadas

**La línea de los eventos internacionales:** Esta línea busca entender cuáles fueron los eventos internacionales que influenciaron una evolución o un posicionamiento de la sociedad civil. Por ejemplo, la revolución cubana tuvo una repercusión muy importante en las actuaciones de las organizaciones de la sociedad civil de América central y del Sur y sigue influenciado, como punto de referencia, las orientaciones de grupos de la sociedad civil guatemalteca o grupos políticos. De la misma manera, las elecciones democráticas de los presidentes Chávez, Lula, Correa, Morales, etc. suenan como una esperanza de poder llegar a tener en el país una forma de gobierno que permita cambios sociales importantes de igual manera que en dicho países. Y la reciente elección de Funes en el Salvador, por ser un país vecino, por haber tenido una guerra civil, tiene mayor impacto. Eso no quiere decir que existan relaciones causales directas entre estos eventos y las formas de organización o estructuración de la sociedad civil. Se trata de acontecimientos que actúan más a nivel ideológico y de palanca movilizadora para las poblaciones que se reconocen en estos procesos. Por lo menos cuestionan los actores en relación a las dinámicas de la sociedad civil nacional. Así la elección de Morales en Bolivia está cuestionando la capacidad de los pueblos indígenas de Guatemala de poder organizarse para llegar al poder, a partir del análisis de porqué no lo consiguen cuando tienen una configuración numérica parecida a aquella de Bolivia, en cuanto a pueblo indígena. Se ha puesto en la línea histórica la revolución sandinista porque es la última llegada al poder de un movimiento revolucionario armado en el mundo, con la excepción de Eritrea que tiene un marco histórico bien distinto, siendo antes que todo una lucha nacional.

**La línea de los eventos nacionales:** Esta línea indica los eventos a nivel nacional que influenciaron las dinámicas de la sociedad civil guatemalteca. Dos elementos sobresalen particularmente. El primero es el **terremoto de 1976** por el hecho de haber significado la entrada en Guatemala de las organizaciones no gubernamentales de ayuda, y principalmente de las entidades evangélicas, lo que ha significado el inicio de la penetración de la ideología protestante radical. En efecto, hay claramente un antes y un después del terremoto a nivel de la presencia de los evangelistas en Guatemala. El segundo elemento fundamental es la **firma de los Acuerdos de Paz** entre el Gobierno y la guerrilla en 1996. Significa el inicio de un periodo de democratización de la vida política, permitiendo formas de expresión popular prohibidas. Significa también el fin de la violencia institucionalizada por parte del Estado y el inicio del cambio de la visión de la población en relación al Estado, que deja de ser considerado como una entidad represiva, para pasar a ser una entidad en la que se depositan todas las esperanzas de mejoras de la situación por parte de la gran mayoría de la población; esperanzas formalizadas en las distintas comisiones de negociación de los Acuerdos de Paz. **Esta línea es la más importante porque relaciona los diferentes niveles nacionales, que se diferencian en cuatro líneas específicas (economía, Estado, cultura y sociedad civil).**

**La línea de la economía** indica los eventos a este nivel relacionados con la sociedad civil o el Estado, ya que los tres elementos están interrelacionados. Se introduce 1998 como fecha de entrada con fuerza del narcotráfico en Guatemala, llegando a niveles colosales estos últimos años, con un impacto sobre los aparatos del Estado y la economía. Otro elemento importante ha sido la crisis de los productos de la agro-exportación como el azúcar, el café y la banana. La globalización económica y las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos constituyen también un momento importante con influencia certera en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y que suponen la exclusión de la sociedad civil de los debates. Es por ello que corrientes importantes de la sociedad civil como la Iglesia Católica tomó una posición muy clara en contra del TLC y que hubo protestas violentas de la población, mantenida en la ignorancia del contenido y de las implicaciones de este tratado.

**La línea del Estado** permite colocar los diferentes acontecimientos relevantes como son los procesos electorales, referéndums, acuerdos políticos mayores. Se ve así que después del referéndum de 1995, la

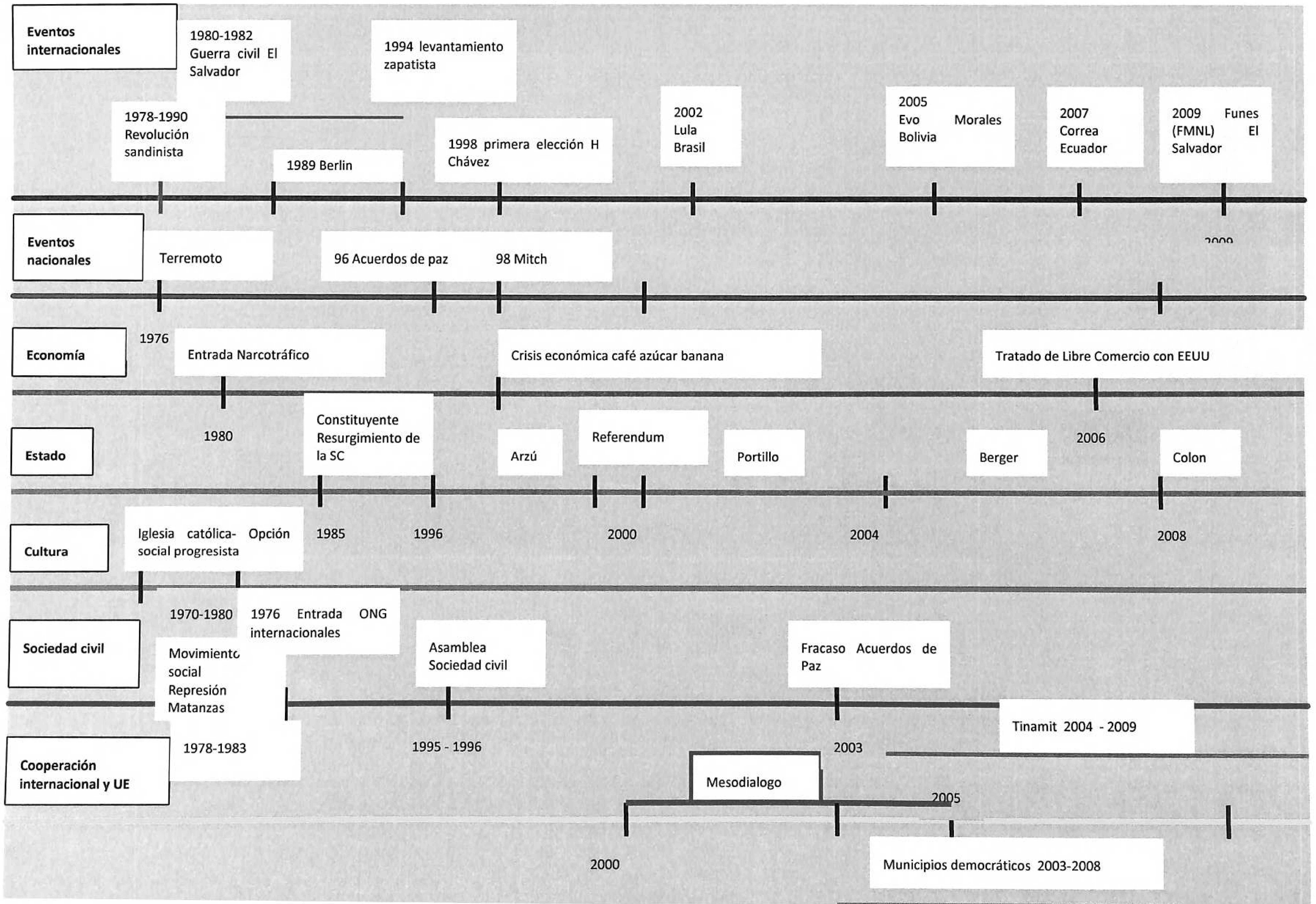
sociedad civil reaparece en el escenario público de Guatemala. En cambio, el referéndum de 1999 significa el inicio de la desilusión de un real cambio en la orientación de desarrollo del país, debido al NO a la nueva constitución que preveía la incorporación de algunos elementos fundamentales resultantes de los Acuerdos de Paz.

**La línea cultura** permite colocar los eventos importantes que marcan el imaginario nacional por su contenido ideológico fuerte y sus implicaciones a nivel de las correlaciones de fuerza en el país. En esta línea se coloca el periodo en el cual la Iglesia Católica apoyó de manera significativa los procesos de liberación y tomó posiciones duras contra la represión ejercida por el gobierno militar en la década de los 70.

**La línea de la sociedad civil** permite colocar los eventos significativos de la historia de la sociedad civil, como son el periodo de gran represión en la década de los 70, la firma de los Acuerdos de Paz precedidos por la fase de negociación y la actuación de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y de la Coordinación de los Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA); dos entidades que fueron sin embargo desarticuladas después de la firma de los Acuerdos en razón de las fuertes contradicciones internas. Se podrían colocar también en esta línea los diferentes momentos destacados de las luchas sectoriales, como las luchas de los movimientos sindicales, de los pueblos indígenas, de las mujeres, etc.

Para los fines del presente estudio, se ha introducido también **una línea sobre la cooperación internacional**, que permite vislumbrar los momentos importantes de la cooperación en relación a la sociedad civil, particularmente de la Unión europea.

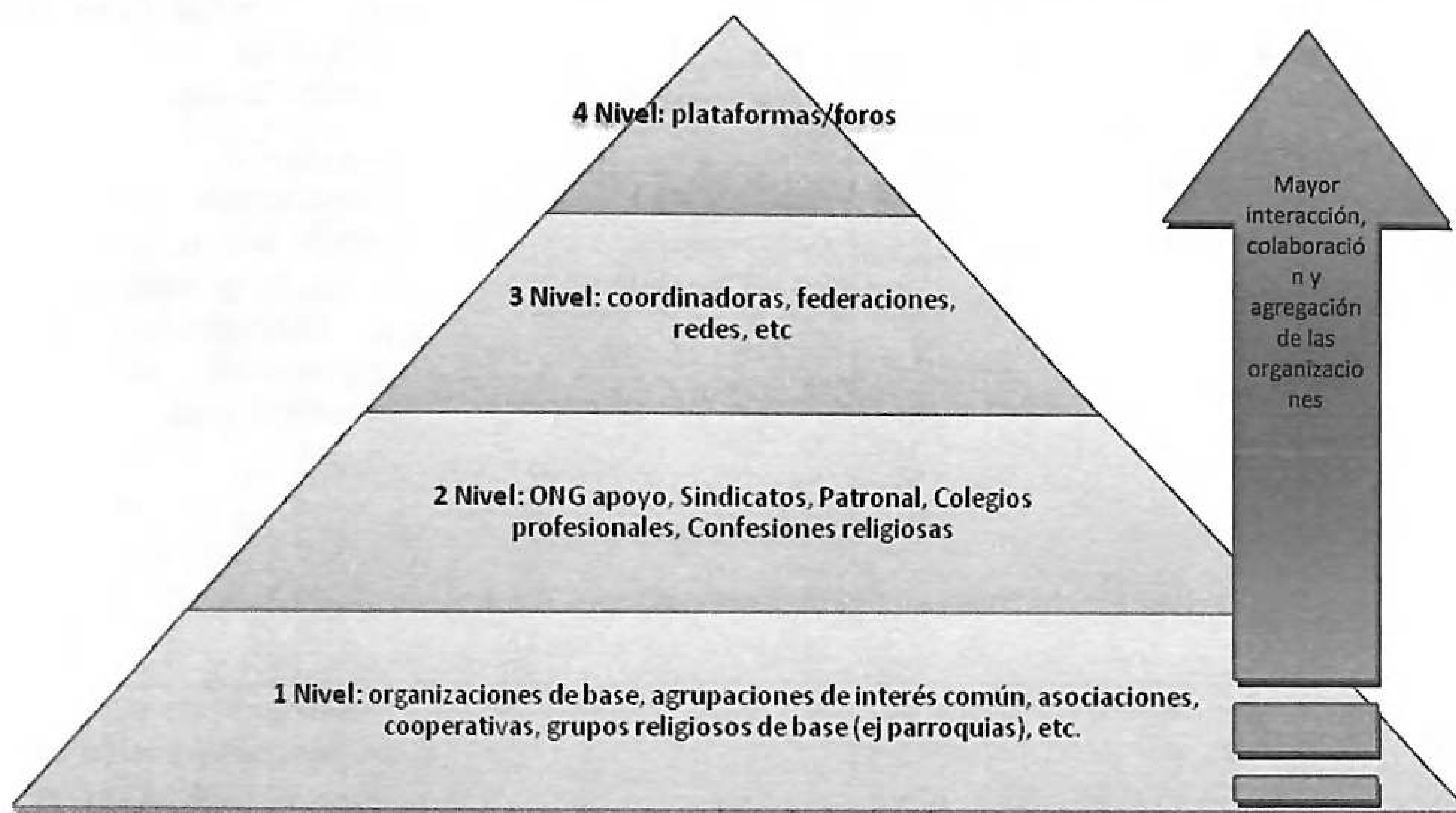
Mapeo de la sociedad civil en Guatemala



## Anexo 6 – Análisis diferenciado de las OSC según los niveles de estructuración

La sociedad civil abarca una gran diversidad de organizaciones, con diferente vocación y alcance, desde las organizaciones de base a las grandes redes, coordinadoras y plataformas de alcance nacional e incluso internacional. En este sentido, **el análisis diferenciado**, resulta ser una potente herramienta para atender al posicionamiento de cada actor o grupo de actores, de manera a obtener una mejor comprensión de su vocación, valores y funcionamiento específicos; en definitiva, de su identidad<sup>182</sup>.

La siguiente figura ilustra dicho sistema de análisis, que se fundamenta en cuatro niveles de estructuración:



En el **primer nivel** se encuentran las asociaciones y agrupaciones de base, frecuentemente informales y/o puntuales, que trabajan en un contexto local inmediato. Con frecuencia nacen de la vocación de un conjunto de personas de aportar soluciones a su cotidianidad. Y tienen una focalización temática o geográfica limitada. La mayoría de estas organizaciones se auto-financian con las contribuciones de sus miembros (cotizaciones). Entran en esta categoría las cooperativas, asociaciones de productores, asociaciones de mujeres locales, etc.

En el **segundo nivel** se encuentran las organizaciones jurídicamente registradas, con estatutos ratificados, que trabajan frecuentemente para el interés directo de la población o para la provisión de servicios, generalmente en colaboración con las asociaciones de base. Por ejemplo, las ONG y asociaciones formalmente constituidas, etc.

En el **tercer nivel** se encuentran las asociaciones nacionales, federaciones y agrupaciones/redes con base temática o geográfica, constituidas para defender los intereses de sus organizaciones miembros y avanzar agendas comunes.

En el **cuarto nivel** se encuentran los foros y plataformas de diálogo destinadas a las organizaciones de coordinación y redes del tercer nivel.

<sup>182</sup> El análisis diferenciado, sugerido por el "Manual sobre Actores No Estatales" promovido por el Secretariado ACP, en el marco de la puesta en práctica de los Acuerdos de Cotonou, permite por otro lado evitar toda confusión sobre el papel y posición de cada actor en la sociedad; así como evitar la puesta en competencia entre actores, que no comparten una misma identidad.

## Anexo 7 - Análisis crítico del proceso de Mesodiálogo

Fuente: NOTA INTERNA. Mesodiálogo: situación actual y perspectivas. Dic 2003

Elemento	Definición	Problemas identificados	Proposiciones / comentarios
Sectores	<p>Los cinco que participan en el MD:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad civil guatemalteca</li> <li>• ONG europeas</li> <li>• Estados Miembros</li> <li>• Gobierno de Guatemala</li> <li>• Oficina de la CE</li> </ul>	<p>Representatividad limitada de la SC, que suele participar en general por la vía de un reducido número de personas.</p> <p>Falta de referentes claros, dispersión de la SC.</p> <p>Ambigüedad en la convocatoria: quién invita y a quién.</p> <p>FONGI no reúne solamente a las ONG europeas.</p> <p>Falta de coordinación EEMM y con la CE.</p> <p>Descoordinación entre instancias del Estado.</p>	<p>Establecer un banco de datos sobre la SC y las ONG, su especialización, su área gñca. de trabajo.</p> <p>Limitar invitaciones a las organizaciones sectoriales especializadas.</p> <p>Retomar la coordinación de las EEMM por el país que ocupa la presidencia y la redistribución del seguimiento de las subcomisiones.</p>
Subcomisiones	<p>Por cada programa del MdE se crea una con participación de cada sector, que debe invitar a instituciones afines. Son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sub Comisión "Apoyo al Sector Justicia"</li> <li>• Sub Comisión "Cooperación Económica"</li> <li>• Sub Comisión "Fortalecimiento de la Sociedad Civil"</li> <li>• Sub Comisión "Apoyo a la Descentralización del Estado"</li> <li>• Sub Comisión "Género"</li> <li>• Sub Comisión "Desarrollo Rural Sostenible y Seguridad Alimentaria"</li> <li>• Grupo de Trabajo Temático "Derechos Humanos y Democracia"</li> </ul>	<p>Impasse en algunas SC.</p> <p>Falta de referentes en algunas de ellas.</p> <p>Sobrecarga: algunos técnicos llevan más de una.</p> <p>Inexistencia de estrategia clara y de programa de trabajo.</p> <p>Archivos desorganizados o inexistentes.</p> <p>Espacio de enfrentamiento político ajeno al objetivo.</p> <p>La CE va allí más a recibir críticas que aportes.</p> <p>Escasa preparación de las sesiones.</p>	<p>Elaboración de plan de trabajo e integración en la planificación operativa de cada técnico y de la Oficina.</p> <p>Designación de referentes en las SC faltantes.</p> <p>Definición de una estrategia y un sistema de gestión común de las SC.</p> <p>Mejorar la coordinación interna para la recogida, clasificación e intercambio de información.</p> <p>Mejorar preparación de las reuniones en cuanto a los temas y en cuanto a la conducción de las reuniones.</p> <p>Uso de Internet para recabar comentarios y propuestas previas a la discusión final del tema.</p>



Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

			Uso de la página web para ciertos temas más generales o estratégicos (v. sitio Relex)
Competencias de las SC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en la elaboración de los Términos de Referencia de las Misiones de Identificación y Formulación - MIF, incluyendo la propuesta de los perfiles de los experto(a)s</li> <li>• Acompañamiento de las Misiones de identificación y formulación cuando se encuentran en el país, incluyendo la propuesta de agenda de la misma</li> <li>• Elaboración de documentos de orientación sobre estrategias consensuadas entregados a la CE y a las MIF</li> <li>• Inclusión en las Propuestas de Financiación presentadas a la Sede de la CE en Bruselas, la transformación de las sub-comisiones en "COMITES CONSULTATIVOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO" durante la fase de ejecución de los diferentes Programas</li> </ul>	<p>Invasión del área de competencias de la CE.</p> <p>Conflictos con las misiones de expertos.</p> <p>Sobrecarga de trabajo.</p> <p>Falta de preparación técnica en las SC.</p> <p>El espacio se convierte en un marco de confrontación política.</p> <p>No ha habido diferenciación entre la actividad técnica y el debate y análisis de fondo.</p> <p>No hay claridad en cuanto a las tareas a desempeñar por los citados "comités consultivos": quién y cómo los va a gestionar, cuáles van a ser sus competencias, qué sistema de seguimiento se va a implementar y qué complementariedad con el del Programa, qué relación se establece con la UG, etc.</p>	<p>Volver a delimitar las actividades competencia de las SC.</p> <p>Seleccionar los participantes de forma más pertinente, buscando la representatividad, la competencia y la continuidad.</p> <p>Establecer planes de trabajo claros y realistas.</p> <p>Estudiar la posibilidad de que la gestión de las SC pase a las UG con supervisión de la oficina.</p> <p>Utilizar Internet para recabar comentarios y propuestas.</p>
Secretaría	<p>Formada por representantes de los cinco sectores. Sus funciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• coordinar los diferentes sectores</li> </ul>	<p>Ha sido poco operativa salvo antes de la formación de las SC. De hecho, estas han terminado por auto regularse.</p> <p>Ha terminado por convertirse en un "grupo</p>	<p>La CE debería asumir las tareas de coordinación y centralización de la información. Es lo que de hecho está ocurriendo.</p> <p>Preguntarse sobre la</p>

## Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

	<p>participantes al Mesodiálogo y reforzar la comunicación entre los sectores de la Sociedad Civil y sus Gobiernos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer operativas las decisiones tomadas por el Pleno del Mesodiálogo.</li> <li>• organizar las sesiones plenarias, las sub-comisiones y los grupos temáticos ad-hoc.</li> <li>• elaborar un calendario de reuniones y actividades.</li> <li>• levantar actas de las sesiones plenarias.</li> <li>• difundir la información a los sectores participantes.</li> <li>• Recoger los resultados del trabajo de las sub-comisiones y grupos de trabajo ad-hoc, sistematizar y archivar la información de las sesiones plenarias, sub-comisiones y grupos temáticos ad-hoc.</li> </ul>	<p>de presión" que apenas se ha renovado.</p> <p>Prácticamente está circunscrito a las SC guatemalteca, las ONG europeas y la CE.</p> <p>Se ha confundido con el consorcio que gestiona el proyecto MD.</p> <p>La CE siempre ha llevado la iniciativa de su convocatoria.</p> <p>No está clara su utilidad en un MD descentralizado y desconcentrado en las UG.</p>	<p>utilidad de mantenerla: es probable que su desaparición no se notara y contribuiría a simplificar el escenario.</p>
Plenaria del MD	No hay una definición clara. Se reúne una vez al año y en un ambiente de cierta solemnidad para evaluar los avances en el proceso.	No tiene una utilidad muy clara.	<p>No tiene mucho sentido salvo tal vez como colofón de debates sobre aspectos estratégicos (un memorando, un CSP).</p> <p>Se podría integrar en un marco de evaluación de la cooperación de la CE, como fueron los Encuentros de Retalhuleu.</p>
Reglamento interno de funcionamiento del MD.	Se puede adjuntar para el debate.	<p>Se ha quedado anticuado y no corresponde a la situación actual.</p> <p>Hay artículos indefendibles.</p> <p>Las partes sobre la Secretaría, las SC y "otras</p>	Las nuevas pautas de funcionamiento deberán elaborarse como conclusión del debate interno.

Mapeo de la sociedad civil en Guatemala

		consideraciones" no se corresponden ya con la realidad.	
Proyecto	Proyecto de "Institucionalización del MD" financiado por Cooperación Descentralizada (2002 - 2004)	<p>Se convirtió en un proyecto particular, con un modelo de seguimiento compartido entre la Oficina y el consorcio.</p> <p>Graves problemas de gestión que se resolvieron con un cambio de cabeza de consorcio.</p> <p>El consorcio no ha funcionado.</p> <p>Se ha convertido en una plataforma de "lobby" para los sectores implicados de la SC.</p> <p>El proyecto ha fomentado la descentralización, pero no está claro como se gestionara después.</p>	<p>Precisa una puesta al día de la información y ser tratado "como uno más" en la parte administrativa - financiera.</p> <p>Sería interesante una evaluación externa (estudiar presupuesto).</p> <p>El enfoque para el último año debería ser más en la línea de consolidar lo hecho y de fortalecer las herramientas para la SC, como valor añadido a retener.</p> <p>¿Cómo gestionar un proceso descentralizado? Unidades de gestión.</p>

## Anexo 8 – Informaciones básicas sobre Tinamit

<b>Modalidad del Programa</b>	Ejecución Delegada
<b>Fecha de inicio</b>	Convenio de Financiación firmado el 20 Agosto de 2003
<b>Fecha de finalización</b>	Duración inicial del Programa: 5 años
<b>Presupuesto</b>	Unión Europea 9.880.000 EUROS Guatemala <u>3.000.000</u> Total 12.880.000 EUROS
<b>Beneficiario</b>	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-
<b>Principales socios, sectores</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil, organizaciones de mujeres, productores campesinos, sectores indígenas, jóvenes, Municipios, mancomunidades, entidades públicas y privadas territoriales
<b>Personal técnico del Programa</b>	Director Nacional (1) Asistencia Técnica Internacional permanente (ATI). 2 Asistencia Técnica Local permanente (ATL): previstos 23
<b>Áreas geográficas de Trabajo</b>	1 Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula y parte de Zacapa 2 El Quiché 3 Totonicapán y Sololá 4 Huehuetenango y Norte de San Marcos 5 Quetzaltenango, Norte de Retalhuleu, Sur de San Marcos
<b>Estrategia</b>	<p>El Programa se enmarca en la consolidación y apoyo a los Acuerdos de Paz y en el marco de las estrategias UE (Country Strategy Paper 2002 - 2006, Memorando de Entendimiento, Estrategia global de lucha contra la pobreza).</p> <p>Responde a la necesidad de consolidación democrática del País y acompañamiento de los procesos de Reforma del Estado (Modernización, Participación ciudadana, Descentralización).</p> <p>Reforzar capacidad de liderazgo de la SC, coordinación entre la SC guatemalteca, ONG europeas, Gobierno y Estados miembros de la UE</p> <p>Articulación operativa con otros programas europeos, garantizar coherencia estratégica y continuidad de la cooperación (futura, en curso y/o programas terminados)</p>
<b>Proceso y estrategia implementación</b>	Proceso de ejecución tercerizada dentro de una estrategia (Tercerización) orientada a fortalecer la Sociedad Civil organizada en su participación y construcción de procesos de gobernabilidad democrática, especialmente desde el ámbito local.

## Anexo 9 - carta del movimiento social de Quetzaltenango a los coordinadores de Tinamit

### Carta del Movimiento Social a coordinadores del proyecto TINAMIT

Planteamiento de la Sociedad Civil de los departamentos de Quetzaltenango, Quiché y San Marcos

ante el Proyecto Tinamit

#### Introducción

Somos organizaciones de la sociedad civil de los ámbitos comunitario, municipal, departamental y regional, unidos por el objetivo de la realización de auditoría social de las políticas públicas y las políticas de cooperación internacional.

El presente planteamiento, basado en el consenso de varias organizaciones después de un proceso de consulta, se dirige a dos aspectos fundamentales: 1) La **orientación estratégica del proyecto** y 2) El **mecanismo para acceder a los recursos financieros para el fortalecimiento de la sociedad civil**.

#### Antecedentes

El Proyecto TINAMIT tiene como antecedente inmediato el Meso diálogo, esfuerzo de la Unión Europea por incluir a la sociedad civil en el monitoreo de sus programas y proyectos. Por tanto, el proyecto TINAMIT fue creado con el propósito de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil a través de destinar recursos financieros y técnicos que están siendo proporcionados por la Unión Europea y el gobierno de Guatemala.

Desde el inicio del proyecto TINAMIT las organizaciones de la sociedad civil han manifestado un interés permanente en apoyar para que este proyecto realmente fortalezca los sectores de la sociedad civil que lucha por una sociedad más justa y solidaria. Sin embargo, a pesar de las observaciones hechas hasta la fecha, el proyecto ha hecho caso omiso a la mayoría de las demandas.

#### Planteamiento:

##### A. De la orientación estratégica del proyecto:

1. A la fecha, la mayor parte de los fondos del proyecto TINAMIT se han invertido en estudios y consultoría, que han dado poca orientación a los ejes de acción para el fortalecimiento de la Sociedad civil.
2. No se ha involucrado en forma sistemática a la sociedad civil en la construcción de la estrategia para su fortalecimiento; tal es el caso de los pueblos Indígenas que han sido invisibilizados en este proceso.
3. El Proyecto TINAMIT está atrasado en su ejecución sustantiva, debido fundamentalmente a la ineficiente conducción general del proyecto, lo que trae como consecuencia la ejecución del proyecto a destiempo y podría ocasionar la ejecución con fines políticos partidistas o en el último caso el reintegro de los fondos a la Unión Europea.
4. El comité de Seguimiento como entidad representante del interés de la sociedad civil en el marco del Proyecto TINAMIT está débil; esto se debe a que sus recomendaciones no son vinculantes a la orientación del proyecto.
5. No encontramos lógica entre las acciones del Proyecto TINAMIT y las prioridades de los departamentos.
6. Por las condiciones en que se ha dado el proyecto, existe el riesgo que no se haga efectivo el fortalecimiento de la sociedad civil.

##### B. De los procedimientos de acceso a los fondos:

1. Los procedimientos para el acceso a los fondos **no están siendo estratégicamente orientados para el fortalecimiento de la sociedad civil**. Estos procedimientos **son demasiado complejos para las organizaciones de base comunitarias**.

2. Los **procedimientos de ejecución directa, gestión directa, subvención y licitación ponen a la sociedad civil en desventaja**, debido a que son mínimos los recursos que se les otorga para la gestión directa, dejando mayores recursos para las empresas u ONGs internacionales.

**C. De las propuestas:**

1. Que **las instituciones involucradas en la dirección del proyecto, junto a la sociedad civil, reorienten el proyecto de tal manera que se cumplan sus fines**.

2. Que se **fortalezca el Comité de Seguimiento, y sus recomendaciones sean vinculantes a la ejecución del proyecto**.

3. Que el proyecto **TINAMIT reoriente su accionar programático de tal manera que puedan reprogramarse los recursos financieros y el tiempo que se dispone para su ejecución**.

4. Que se **prioricen las zonas de impacto del Proyecto TINAMIT, tomando como referencia el proceso de selección que está impulsando la Agenda de desarrollo desde la perspectiva de la sociedad civil**.

5. Que el **procedimiento de gestión directa sirva como modelo para flexibilizar los procesos de acceso a los recursos del Proyecto TINAMIT**.

Por tanto, las organizaciones firmantes reiteramos nuestro compromiso de colaborar para que el Proyecto TINAMIT cumpla con lo que según nuestro criterio deben ser sus fines.

Quetzaltenango, 20 de septiembre de 2006

## **Anexo 10 – Conclusiones del mapeo sobre juventud llevado a cabo en el marco del programa Tinamit**

A continuación insertamos el resumen del mapeo de las organizaciones de juventud (diagnostico sectorial) hecho por el proyecto Tinamit en 2007. Este documento constituye una base de reflexión interesante sobre los problemas enfrentados por este sector y la variedad institucional existente.<sup>183</sup>

### **1. Los actores**

#### **1.1. Tipos de organizaciones existentes:**

*Los jóvenes en los departamentos y municipios seleccionados tienen básicamente cinco niveles de organización:*

- *Organizaciones promovidas por el Consejo Nacional de la Juventud y otras instancias del Estado (PDH, SEPAZ, etc.).*
- *Bases Juveniles de los Partidos Políticos.*
- *Organizaciones impulsadas por ONGs con cobertura nacional, principalmente entidades como Mojomaya y otras entidades y redes nacionales y regionales.*
- *Organizaciones y asociaciones juveniles pequeñas o locales enmarcadas, ya sea en como organizaciones propiamente juveniles o como programas de jóvenes dentro de otras organizaciones públicas y ONGs locales.*
- *Organizaciones sin personería jurídica enmarcadas en programas de trabajo con jóvenes en espacios básicamente religiosos o informales.*

#### **Organizaciones reportadas**

1. *(Mojuchi)*
2. *ACJ*
3. *ADINSCAR*
4. *ADIVIMA*
5. *AGRISEM*
6. *ASEDSA*
7. *Asociación coordinadora comunitaria de servicios para la salud ACCSS*
8. *Asociación de mujeres / Comité de mujeres de desarrollo PRODESA*
9. *Asociación de mujeres Maya Achí*
10. *Asociación Grupo Cajolá*
11. *Asociación Guatemalteca de Desarrollo Integral –AGDI-*
12. *Asociación INHAT*
13. *CALDH*
14. *Colegio Ricardo Arjona*
15. *Comité de mujeres Perla del Norte*

16. CONJUS
17. Domingo Vico
18. Grupo de Jovenes MOJUMAS
19. Grupo de jóvenes PJC
20. Grupo juvenil de la Catedral
21. Iglesia Católica
22. Instituto agro ecológico de Fray Bartolomé de las Casas
23. Instituto FDV
24. Instituto Mixto Diversificado
25. -JEM- Jóvenes en la Misión
26. Juventud Quiché
27. MOJOMAYAS
28. Movimiento Juvenil de Chisec
29. Muixil
30. Municipalidad / Consejo municipal
31. Pastoral Social
32. Paz joven Carchá
33. PDH / Plan Internacional
34. Proyecto de Mujeres y Jóvenes de la Municipalidad de Barillas
35. Red y Corporación Infanto Juvenil
36. Renoj
37. UNICEF
38. UVOC

### **1.2. Actores relevantes enfatizando en líderes y lideresas:**

*A diferencia de las organizaciones de pueblos indígenas y de productores/as, la participación por sexo de las organizaciones de jóvenes fue relativamente igualitaria. Ya que un 47% fueron mujeres y un 53% hombres. Participación que además, de alguna forma se vincula con la participación en igualdad en la toma de decisiones que las organizaciones de jóvenes refirieron tener. Y que también evidencia, una sensibilización sobre el tema de equidad de género, en mayor proporción que otros tipos de organizaciones.*

*Ahora bien, en relación al nivel educativo de los y las participantes, solamente el 23.6% de los y las líderes juveniles en los departamentos priorizados, han ingresado a las aulas universitarias. Mientras que un 58% de los y las líderes juveniles tienen educación secundaria.*

*El 59.7% de los y las líderes en los departamentos estudiados forman parte de los pueblos indígenas del país. Sin embargo, los municipios priorizados son mayoritariamente indígenas, por lo que no existe correspondencia en la proporción del liderazgo con relación a la distribución demográfica.*

*Las ocupaciones de los y las líderes son de una naturaleza muy diversa. Siempre existe una ocupación adicional, con la única excepción de las personas que son funcionarios institucionales contratados para la conducción de las organizaciones o la representación local, no obstante en varios de estos casos también hay otros oficios desempeñados de forma personal.*



### **1.3. Existencia de redes de organizaciones**

La mayoría de los y las jóvenes encuestadas manifestaron (un 80%) pertenecer o encontrarse participando en algún movimiento social o red, lo que indica un alto nivel de participación en movimientos sociales.

## **2. CAPACIDADES, HABILIDADES Y DESTREZAS ORGANIZACIONALES:**

### **2.1. Nivel de desarrollo organizacional:**

El 59.7% de las organizaciones tienen más de 5 años de existencia, pero hay un fuerte porcentaje (36%) de organizaciones que son relativamente nuevas, lo que coloca al sector organizativo como el de más rápido crecimiento en los últimos 5 años.

De estas organizaciones, hay un 11% que no cuentan con planes de trabajo, y del 89% que manifestaron contar con uno, solo un 42% de los planes poseen metas a largo plazo (más allá de 10 años). Se estima que en términos generales, los planes se ejecutan en un 70%. Éste el porcentaje de ejecución es una auto-valoración de la juventud encuestada.

En relación a los recursos con los que las organizaciones cuentan, se estima que en general poseen menos de la mitad de los recursos óptimos para el funcionamiento organizativo. Estos recursos van desde los salarios de personal de las organizaciones hasta los costos de movilización de los jóvenes para participar, además debe señalarse que muchas veces estas organizaciones basan su recurso humano en el voluntariado, así como en ayudas financieras que provienen de la cooperación internacional, por ejemplo.

Aunado a lo anterior, es importante aclarar, que varias de las organizaciones que se han conformado por la juventud, no necesariamente poseen recursos propios o capacidad de sostenibilidad.

### **2.2. Calidad de la oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica**

Para el caso de las organizaciones de jóvenes, la frecuencia de participación en cursos y capacitaciones en general es de un 70% y el aprovechamiento de las capacitaciones y cursos recibidos es bastante alto (un 90%). Debe aclararse que estos puntajes, se refieren a una percepción de los y las encuestadas. Aún así, lo relevante sobre el aprovechamiento de las capacitaciones, cursos y talleres recibidos, es precisamente la valoración que estas organizaciones consideran tener. Ya que además de apreciar la formación recibida, reconocen la importancia del empoderamiento e incidencia política en las problemáticas comunitarias, municipales, regionales, etc., por medio del conocimiento en temáticas vinculada a la participación democrática.

La distribución porcentual de las capacitaciones que mayoritariamente han recibido las organizaciones de jóvenes son:

#### **Capacitaciones Recibidas por las Organizaciones Porcentaje**

Género 58%

Interculturalidad 48.6%

Acuerdos de Paz 44.4%

Elaboración y gestión de proyectos 44%

Evaluación y diagnóstico 43%

Trilogía de leyes sobre participación democrática 38.9%

Análisis sociopolítico 20.8%

Auditoría social y fiscalización 20%

Resolución de Conflictos 19.4%

Elaboración de Políticas Públicas 13.9%

Negociación e Incidencia Política 11.1%

*Como se puede apreciar en la tabla, la juventud que participó en los talleres, principalmente ha recibido formación o capacitación en Género, Interculturalidad y Acuerdos de Paz, aunque el grado de alcance no sobrepasa el 60%, lo cual indica una priorización mediana baja de este tipo de organizaciones, en comparación con el sector de Pueblos Indígenas, por ejemplo. Además es importante señalar que las organizaciones que participaron mostraron sensibilización ante la discriminación por género y étnica, cuestión que de alguna forma demuestra la aplicabilidad de la formación recibida en éstas temáticas.*

*Aunado a lo anterior, las instancias que mayormente prestan los servicios de capacitación a este sector son:*

1. *Academia de Lenguas Mayas*
2. *Acción Secretaría de la Paz*
3. *ADISKA (Sololá)*
4. *ADMIK*
5. *ASEDE*
6. *ASEDSA*
7. *Asociación Txolja*
8. *ASOLADE*
9. *CALDH*
10. *CECI / AID*
11. *CEDFOG*
12. *Centro Cultural de Comitancillo*
13. *CIDECA*
14. *CIPRODENI*
15. *CODIJOVEN*
16. *CODISRA*
17. *COINDI*
18. *Diversos establecimientos educativos de secundaria*
19. *COMUDES*
20. *CONAVIGUA*
21. *COPREDEH*
22. *Defensoría Indígena*
23. *DIGEVI*
24. *Ecoclubes de Guatemala*
25. *Femi Mam*
26. *FIS (Fundación Agil)*
27. *FODIGUA*
28. *FONAPAZ*
29. *FRM-TUM / FRMT / Plan*
30. *Fundación Rigoberta Menchú*
31. *IDEI*
32. *IDESAC*
33. *Iglesia Católica / Diócesis San Marcos*

34. Instituto comparado en Ciencias Penales

35. Entrevista

36. La municipalidad / El alcalde

37. Municipios Democráticos de UE

38. Mesa de municipalización de Jocotán

39. MINUGUA

40. MOJOMAYAS

41. Movimundo

42. ODHA

43. Oficinas de Planificación Municipal

44. OMMNA

45. Organización ACCSS

46. Pastoral Social

47. PDH

48. PNUD / Programa de las Naciones Unidas

49. Por personas individuales

50. FONAPAZ PRODERQUI

51. PRODESSA

52. PROGOBIH / Nuevos Horizontes

53. RENOJ

54. CADECO

55. Save the Children

56. SEFCA

57. SEGEPLAN

58. SEPAZ

59. SNPRED

60. TINAMIT Serjus

61. Ukux' B'e

62. Universidad de San Carlos de Guatemala

63. URL (Universidad Rafael Landívar)

**2.3. Demandas de formación, capacitación y asistencia técnica, incluyendo dominios relativos a la información ciudadana y la comunicación educativa):**

*Las organizaciones de jóvenes necesitan capacitarse en forma integral, esto implica diversos sentidos a la vez. Independientemente de la formación política en materia de participación democrática, han expresado necesidad de capacitarse en temas sumamente diversos relacionados con salud, estrategias laborales, educación, relaciones interpersonales, educación sexual, autoestima, organización, recreación, arte, etc., ya que para la juventud que participó en los talleres, las problemáticas que afectan a la juventud requieren todas de atención.*

### **3. CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA**

#### **3.1. Nivel de participación en la vida pública y toma de decisiones en los espacios de participación ciudadana especialmente consejos de desarrollo**

*A diferencia de los otros sectores, las organizaciones de jóvenes básicamente se encuentran participando en otros espacios de participación, que muchas veces se relacionan con actividades de recreación y promoción del arte y deporte. Sin embargo, dentro de las organizaciones que participaron también existen experiencias importantes de participación en Consejos de Desarrollo (COCODES y COMUDES), y aunque la capacidad de incidencia sobre las decisiones municipales es aún poca, en parte porque la apertura de instituciones y autoridades municipales, no prioriza o no reconoce la participación de este sector de la población. La juventud reconoce la importancia de su participación desde su condición etaria. Aunque, para ellos y ellas la falta o nula credibilidad que tienen de las y los jóvenes es uno de los principales obstáculos por librar.*

##### **3.1.1. Toma de decisiones dentro de las organizaciones:**

*La mayor parte de organizaciones de jóvenes funcionan con una junta directiva sobre la cual recae la conducción organizativa, y a diferencia de los otros sectores, sí se privilegia el uso de formas distintas y abiertas de participación informal dentro de las organizaciones, aunque mayoritariamente las decisiones tienden a ser por consenso y votación.*

*Asociado a lo anterior, en relación a la cantidad de reuniones, se encontró que las organizaciones de jóvenes son muy proclives a reunirse, ya que el porcentaje de satisfacción en este aspecto es superior al 80%. Punteo que indica que las organizaciones de jóvenes que participaron, consideran que la frecuencia con la que se reúnen es suficiente para tratar las problemáticas en las que trabajan o en las que se ocupan.*

##### **3.1.2. Impacto de la participación en la vida pública:**

*En términos generales, puede decirse que la calidad organizativa de las y los jóvenes es mucho más baja que el resto de organizaciones y/ o sectores. Ya que, existe un nivel de fiscalización y aplicación de auditoría social por debajo del 30%, punteo que no obstante resulta ser más elevado que el nivel de conocimiento del presupuesto municipal y de las decisiones de los consejos municipales por parte de las organizaciones de jóvenes que se mantiene en un margen promedio de entre el 16 y el 30%. Cuestión que puede deberse, a que varias de las y los participantes provenían de organizaciones más amplias que sí participan en actividades de fiscalización y auditoría social, por lo que no necesariamente la juventud que participó posee conocimientos sobre las decisiones políticas municipales.*

*Mientras que la incidencia real de los jóvenes en las decisiones de los consejos municipales y sobre los aspectos presupuestarios es estimada por debajo del 17%. El bajo nivel de incidencia sobre los aspectos presupuestarios y decisiones municipales, aunque relativamente más bajo que el resto de sectores, se debe a debilidades de enlace entre autoridades municipales y estatales con sociedad civil, problemática que se generaliza para los cuatro sectores.*

*Sin embargo, en la participación sobre la elaboración de políticas públicas el nivel es un poco más alto (29.5% cuando las hay), lo cual establece un margen de posibilidades de que en el mediano plazo la incidencia directa de los jóvenes sobre las decisiones municipales vaya mejorando en la medida que se concreten las orientaciones estratégicas de las políticas públicas locales y nacionales.*

##### **3.1.3. Factores externos influyentes en la participación:**

*Se entiende por factores externos influyentes a grupos o personas que no pertenecen formalmente a la organización pero que pueden influir en las decisiones y dinámicas de las organizaciones. Que pueden ser: partidos políticos, líderes comunitarios, funcionarios públicos (autoridades municipales), empresarios, finqueros, otras organizaciones, y en muchos territorios, también se refiere a grupos de poder paralelo al Estado (narcotraficantes, cuerpos ilegales de seguridad, organizaciones criminales), etc, sin embargo los alcances del estudio no lograron especificar cada uno de estos.*

*En el caso de las organizaciones de jóvenes se percibe, en una tendencia general que existe un 30% de influencia de intereses de partidos políticos y una influencia levemente mayor (40%) de actores locales y personas ajenas a la organización.*

### **3.1.4. Experiencias exitosas de empoderamiento y participación**

*Las organizaciones de jóvenes están creciendo rápidamente y se están fortaleciendo organizativamente, como ningún otro sector. El fortalecimiento es mucho mayor en las áreas más urbanas y en la población que tiene cierto acceso a vías de comunicación.*

*En muchas ocasiones el fortalecimiento organizativo también tiende a estar matizado e influido por el tipo de apoyo que las organizaciones reciben, del Gobierno o de las diferentes entidades de cooperación. En muchos casos, particularmente en el marco de la campaña electoral, esta percepción de influencia indirecta puede acrecentarse por lo que valdría la pena evaluar este aspecto con más detenimiento en una coyuntura no electoral.*

*Han existido en cada departamento experiencias interesantes, pero muchas de ellas han sido experiencias de carácter expresivo, cultural, recreativo, etc., o bien basadas en la participación de los y las jóvenes en las comunidades en la ejecución de iniciativas de desarrollo infraestructural, a partir de sistemas de voluntariado. Sin embargo, los jóvenes como sector no han logrado vincular sus necesidades de forma adecuada para producir, por decirlo así, una "sensibilidad etarea" en las políticas locales y nacionales. Siguen estando en una condición de vulnerabilidad y siendo un blanco fácil del reclutamiento y la utilización por parte de carteles, organizaciones criminales, o simplemente su participación en maras y pandillas.*

*Existe una visión penalizadora de la juventud en muchas localidades, invisibilizando las causas profundas de la actividad criminal.*

## **4. CAPACIDADES Y COMPETENCIAS CON EQUIDAD DE GÉNERO Y PERTINENCIA CULTURAL**

*Entre los jóvenes organizados se ha notado una creciente sensibilidad en el enfoque de género y en temas vinculados con la cultura de paz. No obstante el tema identitario sigue siendo un problema fundamental, debido a la creciente migración temporal, a los efectos de la cultura occidental cada vez más incorporada en la vida comunitaria, ha generado un proceso creciente de aculturación que se refleja en una adscripción ideomática al castellano cuando existen fuertes y evidentes raíces mayas en el legado familiar.*

*Un 30% de la población de líderes y lideresas jóvenes manifestaron que han experimentado la discriminación en carne propia.*

*Por otra parte, según la percepción de los y las jóvenes, existe un nivel de equidad en el beneficio de los proyectos entre hombres y mujeres de un 30%, esto significa que hay aún un 70% de camino por recorrer aún. Dato revelador, pues según la juventud encuestada el beneficio es considerablemente desigual y que además difiere sustancialmente de la percepción del resto de sectores, en especial Pueblos Indígenas y Productores/as. Sin embargo también fue el sector que más inclusión de las mujeres considera tener en la participación y decisiones al interno de sus organizaciones.*

*Los y las jóvenes están trabajando en promover acciones para la reducción de la discriminación de la mujer, más que en el caso de los pueblos indígenas.*

**Biblioteca Central  
USAC**



4701257868