

Walter Flores, PhD en Desarrollo y Evaluación de Sistemas de salud. Es investigador principal y director del Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud-CEGSS, Guatemala.

Ana Lorena Ruano, BA en Sociología. Es estudiante de doctorado en el departamento de epidemiología y salud pública en la Universidad de Umeå en Suecia y es asistente de investigación en el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud-CEGSS.

Denise Phé Funchal, BA en Sociología, Postgrado en Estudios de Género. Es asistente de investigación en el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud-CEGSS.

Favor de enviar correspondencia a Walter Flores, 6^a Avenida 11-77 Zona 10, Edificio Punto Diez, Oficina 1F, Guatemala, Central America, email: wflores@cegss.org.gt.

Competing interests: None declared.

Copyright © 2009 Flores, Ruano, and Funchal. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE VIOLENCIA POLÍTICA: IMPLICACIONES PARA LA PROMOCIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD EN GUATEMALA

Walter Flores, Ana Lorena Ruano, y Denise Phé Funchal

RESUMEN

La participación social se ha entendido de muchas formas y existen tipologías en la literatura que la clasifican por los niveles de control por parte de la población en la toma de decisiones. Así, la participación puede ser un hecho simbólico, sin toma de decisión, hasta procesos en los cuales es el principal instrumento para redistribuir el poder entre la ciudadanía. Este artículo sostiene que entender qué es el poder es una primera tarea y analizar la participación social desde una perspectiva de relaciones de poder requiere comprensión de los procesos históricos, sociales y económicos que han caracterizado las relaciones sociales en un contexto específico. La aplicación del análisis a Guatemala revela relaciones asimétricas de poder caracterizado por una larga historia de represión y violencia política. El conflicto armado de la última mitad del siglo XX afectó a gran parte de la población y atacó el liderazgo social del país. Esto ocasionó efectos psicosociales negativos y generó desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones además de bajos niveles de participación social y política. Luego de la firma de la paz, el país ha avanzado en crear espacios para la participación social en política pública. Sin embargo, Guatemala todavía se enfrenta a las secuelas del conflicto. Una tarea importante de las organizaciones que trabajan en el campo de la salud y del derecho a la salud es contribuir a regenerar el tejido social y reconstruir la confianza entre el Estado y sus ciudadanos. También requiere facilitar habilidades, conocimiento e información para que la población participe e influya sobre procesos políticos formales que son decididos e impulsados por diversas instancias como el Congreso, el Ejecutivo, gobiernos municipales y los partidos políticos; así como en otros procesos de participación que construyen ciudadanía como organizaciones barriales, comités escolares y de salud entre otros.

INTRODUCCIÓN

La participación social es un concepto que ha estado presente por más de 40 años. Es notable el hecho que en años recientes el concepto aparece en el lenguaje de todos los actores. Aún algunos tan diversos como movimientos sociales anti-globalización, actores a favor del derecho a la salud y hasta organizaciones financieras internacionales como el Banco Mundial, están pregonando la importancia de ésta.¹ A primera vista parece que existe un acuerdo entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales por promover la participación social, ante lo cual es necesario preguntar: ¿Es esto posible? ¿Están todos ellos hablando de lo mismo?

Es claro que no todos los actores hablan del mismo tipo de participación. La literatura sobre participación social de los últimos cuarenta años ha desarrollado tipologías para clasificar las diferentes formas de participación, las cuales van desde la participación como un simbolismo -sin influencia en la toma de decisión-, hasta procesos donde la participación se convierte en una herramienta efectiva para lograr la redistribución de poder entre la ciudadanía. Esto les permite a los ciudadanos tomar el

control y tener más poder sobre las decisiones que afectan su vida y las de sus comunidades.²

El presente artículo aborda la participación social desde un enfoque de relaciones de poder y se sitúa en Guatemala, país que presenta un marco de relaciones asimétricas de poder caracterizado por una larga historia de represión y violencia política. La primera sección hace un recuento breve de la participación social y los derechos humanos para luego abordar la participación desde un enfoque de relaciones de poder. La siguiente sección hace un recuento de la violencia política vivida en Guatemala por más de tres décadas y sus efectos en la participación social. En la sección final se abordan los enormes retos actuales para la participación social y las diferentes estrategias y actividades que se están implementando para afrontar dichos retos.

PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO MEDIO PARA EXIGIR Y REALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

El concepto de participación ciudadana ha estado presente en la literatura desde la década de 1960.³ Sin embargo, no fue hasta la década pasada cuando el concepto tuvo mayor desarrollo a partir de enfatizar las reglas democráticas de los procesos de discusión, consulta y movilización social y cómo estos sirven para influenciar instituciones y políticas públicas.⁴ La participación se entiende como un derecho que tienen los ciudadanos y debe ser activa, libre y significativa.⁵ A diferencia de lo que se entendía por participación antes de 1990, el concepto ahora enfatiza la característica ‘ciudadana’ de la participación. Esto crea una relación entre el ciudadano y su Estado en la que ambos tienen la obligación de reducir la distancia entre ellos por medio de procesos de diálogo y la creación de agencia.⁶

Como parte de las observaciones y recomendaciones generales sobre los tratados de Derechos Humanos, elaboradas en 2004 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC), se enfatiza el papel de la participación social como un medio para el involucramiento de la población civil en la toma de decisiones, en diversos aspectos de la vida social y política. Así, la participación social es considerada como un medio para alcanzar la igualdad de oportunidades a través de la propuesta, formulación y ejecución de políticas públicas desde diversos sectores sociales (Párrafo 54 de la Observación General 14).⁷

La efectividad de los procesos de participación social han de apoyarse en el ejercicio de derechos civiles y políticos específicos tales como el derecho a tomar parte en la conducción de los asuntos públicos y el derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas de todo tipo.⁸ En el caso de países con población étnicamente no homogénea, el proceso de participación implica derechos específicos de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre políticas que afectan su desarrollo y su acceso a la tierra (Convenio 169 de la OIT, Artículo 7), y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículos 10 y 18.⁹

También se reconoce que la participación social es central para la implementación del derecho a la salud. Dicha participación no se reduce únicamente a la prestación de servicios, sino también incluye decisiones políticas alrededor de la organización y estructura del sistema de salud y del derecho a la salud. En adición, las decisiones políticas deben ser llevadas tanto al nivel nacional como al nivel local/comunitario.¹⁰

Alicia Yamin sostiene que trabajar bajo un marco de derechos humanos es ir más allá de los criterios biológicos y conductas aisladas para focalizarse en las relaciones de poder.¹¹ A pesar de estar en acuerdo que la verdadera participación está relacionada con el ‘poder’, muy pocos autores describen qué se está entendiendo por poder.¹² Esto es de suma relevancia, pues las concepciones que se tiene sobre la noción de ‘poder’ reflejan distintas ideologías, tal y como se verá a continuación.¹³

Las relaciones de poder y la participación social

Al igual que la participación social, el poder se puede definir de muchas formas y está asociado a distintas escuelas teóricas.¹⁴ Según Haugaard la dificultad de definirlo está en la familiaridad del término y en lograr capturar su significado en una única definición.¹⁵ Si vemos al poder como la capacidad para producir cambios en la sociedad debemos comprender que estos cambios pueden ser fruto del conflicto o del consenso.¹⁶

Desde la perspectiva del conflicto, el poder es una fuerza determinista que un actor ‘posee’ y que puede ser arrebatado por otro a través de luchas que llegan incluso a ser procesos revolucionarios.¹⁷ Los actores pueden legitimar su poder y dominación a través de

las estructuras sociales que reproducen sus intereses y que crean relaciones dinámicas de autonomía y dependencia.¹⁸ Así, el conflicto es inherente al poder y el poder es inherente a las relaciones sociales.¹⁹

Desde otra perspectiva también podemos crear y multiplicar poder a partir del consenso. De acuerdo con Arendt el poder se basa en la capacidad humana de actuar en conjunto.²⁰ Así, el poder no es propiedad de un actor sino de un grupo social y se genera a través de la creación de agencia.²¹ Sin embargo, es nuestra posición que en el contexto latinoamericano en general y en el guatemalteco en específico, la aplicación de esta perspectiva genera percepciones ingenuas de las relaciones sociales. La inclusión de grupos tradicionalmente excluidos en procesos de toma de decisión no genera agencia si no existen acciones o políticas que mejoren las condiciones materiales de la población. Asimismo, la asignación de recursos para mejorar el *status quo* puede generar oposición y conflicto con aquellos actores que se benefician del balance de poder, lo cual también interfiere en la creación de agencia.

Sin embargo, nosotros pensamos que ambos enfoques no son mutuamente excluyentes. Tanto en el contexto latinoamericano como en el guatemalteco la creación de agencia y consenso coexiste con relaciones conflictivas de poder y dominación. Esto ocurre porque los intereses propios de los actores, de los objetivos del proceso de participación y las reglas del espacio social inciden en limitar y formar tanto el poder como consenso y el poder como el conflicto.²² Existen ejemplos de esta co-existencia de conflicto/consenso en los movimientos de ‘piqueteros’ de Argentina, en las protestas indígenas del Ecuador en el año 2000 y en la movilización de trabajadores campesinos sindicalizados en Bolivia.²³ En todos estos procesos sociales existieron elementos de conflicto y de consenso que promovieron el cambio social.

En el caso de Guatemala, las relaciones de poder que existen dentro de los procesos de participación social se han llevado a cabo en el contexto de la historia de represión y de violencia política que ha afectado al país desde la colonia.²⁴ El caso del levantamiento indígena liderado por Atanasio Tzul y Lucas Akiral en 1820 y las consecuencias sociales y políticas que hubo para los pueblos indígenas muestra que la violencia y la represión ha formado parte del funcionar del Estado guatemalteco aún antes de declarar

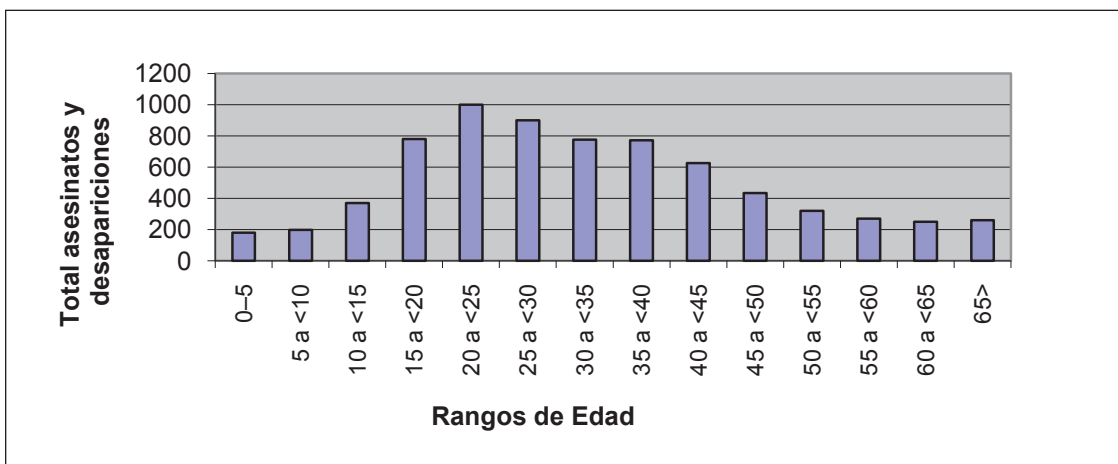
la independencia.²⁵ Asimismo, la forma en que el gobierno de la revolución liberal de 1871 aplastó los deseos independentistas del Estado de los Altos contribuyó negativamente a la creación de las categorías bipolares de la etnicidad que existen actualmente en Guatemala.²⁶ Estas dinámicas de levantamiento y represión se encuentran a lo largo de la historia del país, siendo probablemente las más documentadas y conocidas las ocurridas durante la segunda mitad del siglo XX en el contexto de la guerra fría y la lucha anticomunista.

En resumen, el analizar la participación social (incluyendo la participación en salud) desde una perspectiva de relaciones de poder requiere el abordar y entender los procesos históricos, sociales y económicos que han caracterizado las relaciones sociales en un contexto específico. En las siguientes secciones se aborda un proceso histórico específico en el contexto guatemalteco: la violencia política.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE VIOLENCIA POLÍTICA

Durante el periodo de 1960 a 1996, Guatemala vivió uno de los conflictos armados más violentos del Continente Americano.²⁷ La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH) estimó en 200,000 las personas afectadas por ejecución arbitraria o desaparición forzosa y en hasta 150,000 la cantidad de huérfanos por el conflicto armado. Las masacres y devastación de aldeas originaron procesos de desplazamiento forzado de la población civil, tanto hacia afuera del país como desplazamiento interno. El reporte de la CEH también estimó en un millón y medio las personas desplazadas en la fase crítica del conflicto armado (años 1981-1983). Los datos anteriores indican que más de una cuarta parte del total de la población del país fue afectada por la violencia política (asesinato, desaparición forzosa y secuestro) o por los desplazamientos forzosos de sus lugares de vivienda.

Aún cuando la violencia fue sufrida por la población en todos los grupos de edad, estuvo principalmente dirigida a la población el rango de 16 a 45 años de edad (ver gráfica 1). Este rango representa hijos adolescentes que ayudan al sustento de la familia, padres de niños menores de 5 años y adultos en plena edad productiva. En otras palabras, la violencia atacó la esencia del capital humano de la sociedad Guatemalteca y afectó el potencial de liderazgo social en el país.



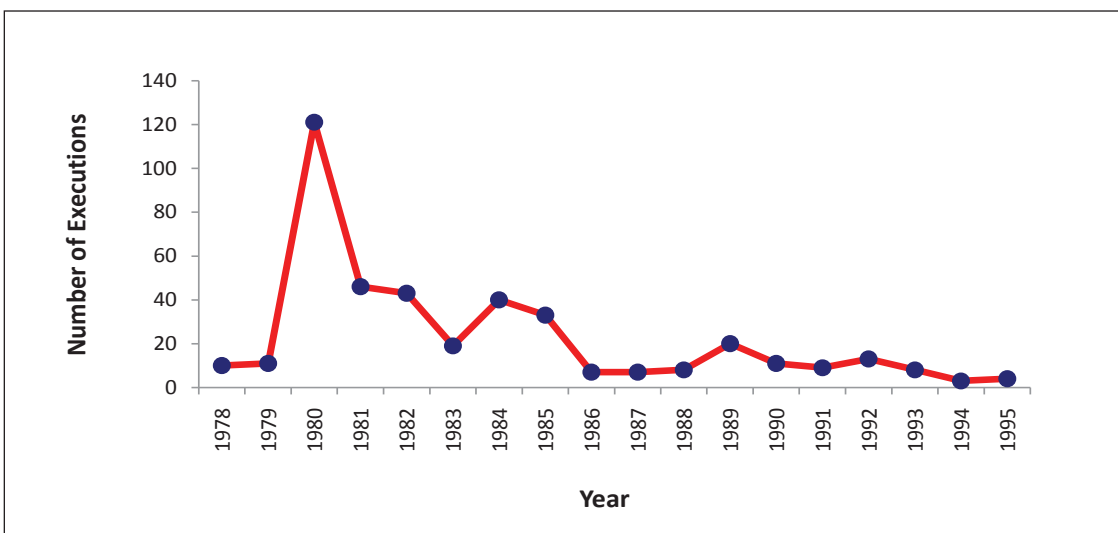
Gráfica 1. Total de víctimas de asesinatos y desapariciones forzadas estratificadas por rangos de edad. Período 1959-1995. Fuente: Ball y cols. (sin año)

La represión del liderazgo social

Al mismo tiempo que el Estado de Guatemala firmó la declaración de Alma-Ata (la cual incluía el compromiso de promover la participación social) en el país se reprimía todo tipo de liderazgo social que pareciera contrario a la ideología del Estado de esos años. En los años siguientes a Alma-Ata, más de 650 líderes sociales fueron asesinados en el país.²⁸ La universidad nacional fue uno de los blancos en los cuales se concentró la represión. La gráfica 2 presenta las ejecuciones arbitrarias sufridas por esa población y evidencia que el pico de la represión sucedió a inicios

de la década del 80, es decir los años posteriores a la declaración de Alma-Ata.

La represión dirigida al liderazgo estudiantil y académico tiene un simbolismo particular en Guatemala debido al retraso histórico del país en materia educativa comparado con el resto de países en la región. A inicios de la década de 1980, menos del 2% de la población en edad universitaria (entre 20 y 29 años de edad) estaba registrada en alguna universidad. Este porcentaje era de 7.8% en México, 10% en Costa Rica y 8.8% en Panamá en esos años. Aún en los otros países centroamericanos más pobres que Guatemala



Gráfica 2. Ejecuciones arbitrarias de estudiantes y profesores de la Universidad de San Carlos. Período 1978 a 1996. Fuente: Elaboración propia a partir de: Kobrak (1999).

tenían una matrícula mayor de educación universitaria en esos años: Honduras 4.1% y Nicaragua 3.7%.²⁹ Los datos anteriores indican que Guatemala presentaba una brecha importante de profesionales en comparación con los otros países. Por lo tanto, los estudiantes y otros profesionales eran vitales para el desarrollo del país. Sin embargo, fue precisamente en ese grupo en donde se concentra una de las mayores represiones.

La represión al liderazgo social no fue sufrida únicamente por líderes estudiantiles y profesionales. La misma también fue dirigida al liderazgo ejercido a nivel local y comunitario. La CEH documentó más de 319 casos de líderes comunitarios que fueron víctimas de violencia política (asesinato, desaparición forzosa) durante el conflicto. Los casos documentados incluyen trabajadores comunitarios de la salud (promotores de salud y comadronas tradicionales), maestros rurales, extensionistas agrícolas, catequistas, y sacerdotes mayas.³⁰ Entre los casos específicos de violencia dirigida a promotores de salud recopilados por la CEH se detalla lo siguiente:

Entre 1980 y 1984, en el departamento Chimaltenango, entre 30 y 40 personas, la mayoría promotores de salud, capacitados por la Fundación Behrhorst, fueron víctimas de desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales o desplazamientos llevados a cabo por el ejército de Guatemala.³¹

En la década de 1970 y 1980, los promotores de salud eran líderes sociales que jugaban un rol político importante, no únicamente en temas de salud sino en el desarrollo comunitario en general. Ello ocasionó que la figura de “promotor de salud” fuera asociada con subversión por el ejército y que los grupos guerrilleros buscarán reclutarlos en el movimiento armado. Un promotor de salud sobreviviente del conflicto armado resume esa situación de la siguiente manera:

Los promotores estuvimos en medio del conflicto armado y muchos compañeros fueron obligados por los bandos en conflicto a tomar posiciones para salvar la vida. Si no se unían a trabajar con el ejército eran acusados de guerrilleros y si no se enrolaban en la lucha armada con el movimiento guerrillero se les acusaba de ser informantes del ejército.³²

El derecho a informar y ser informado también era violado durante el conflicto armado. Un líder de pro-

motores de salud de esos años expresa:

... nos reuníamos en las siembras de maíz y frijol a discutir los problemas que estábamos sufriendo y la forma en que los podíamos resolver...teníamos que aparentar que trabajamos la siembra, pues no nos era permitido reunirnos... así era como informábamos lo que estaba ocurriendo, los riesgos que teníamos y la forma en que podíamos solventarlos.³³

La represión al liderazgo social de profesionales, estudiantes universitarios y líderes comunitarios formó parte de la estrategia represiva y contrainsurgente del Estado. En muchos casos, la estrategia consistía en la eliminación selectiva de líderes sociales con el propósito de debilitar a los movimientos sociales y causar el temor entre sus miembros. Sin embargo, ante el aumento de la represión y aumento de las demandas sociales, muchas organizaciones de los movimientos sociales se politizaron y radicalizaron sus posturas. En adición, la insurgencia creó vínculos con algunas organizaciones del movimiento social lo cual creó una respuesta represiva de mayores dimensiones. Del asesinato selectivo de líderes se pasó al asesinato al interior de las bases sociales, demostrando con ello la voluntad del Estado por destruir las organizaciones sociales y políticas.³⁴

La violencia política y sus efectos en la participación social

Uno de los efectos más extendidos y profundos del enfrentamiento armado fue el rompimiento de las estructuras comunitarias. Esto afectó los sistemas de autoridad, las normas de convivencia e incluso los elementos de identidad.³⁵

A las prácticas ancestrales de participación social para promover el desarrollo local que se realizaba en comunidades indígenas rurales, se sobrepone mecanismos obligatorios de ‘participación’ como las ‘patrullas de autodefensa civil’ que eran grupos paramilitares apoyados por el ejército y cuyo objetivo era combatir la incursión de guerrillas en las comunidades. La autoridad local indígena ya no residía en un consejo de ancianos sino en el jefe de los patrulleros (fuerzas paramilitares) que podía disponer del uso de la violencia, la cual en muchos casos fue dirigido a familias y líderes de sus propias comunidades.³⁶

Otro efecto negativo del conflicto armado interno fue el terror generalizado que se apoderó de la población. Las víctimas han reportado sentimientos intensos de miedo, desesperanza, desconfianza e inseguridad. Sin embargo, no saben explicar exactamente de dónde proviene o identificar claramente a un ‘culpable’. Esto ocurrió porque los mecanismos de represión crearon un ‘fantasma’ que desorientaba a la población y la hacía sentir altos grados de inseguridad.³⁷

Los efectos represivos de la violencia política tienen secuelas en el presente. Entre éstas se incluye la noción de muchas comunidades, particularmente rurales, de entender los espacios públicos como administrativos puramente, sin una dimensión política, lo cual puede interpretarse como una consecuencia del conflicto armado, ya que durante los años de la violencia, cualquier comunidad organizada estaba en peligro de ser reprimida o atacada, al ser considerada una amenaza política para el Estado.³⁸

Encuestas recientes de participación ciudadana en Guatemala revelan que los niveles de participación política y social en general son bajos. Esto se debe en parte a la represión y la violación de los derechos humanos durante el conflicto armado interno y a la historia de violencia que contribuye a explicar la dificultad para consolidar el Estado de derecho en la actual época democrática. Por lo general, los ciudadanos reportan desconfianza hacia las instituciones políticas y sociales.³⁹

Efectos de la impunidad sobre la confianza de la población hacia el Estado

Desde un enfoque de derechos humanos, la relación de los ciudadanos (as) con sus Estados es vital debido a que únicamente los Estados pueden garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos.⁴⁰ En sociedades postconflicto como la guatemalteca, uno de los mayores retos consiste en transitar de un Estado represor a un Estado que promueve la reconciliación nacional, la justicia y los derechos de la ciudadanía. En este tránsito, la impunidad se convierte en una de las mayores barreras que afectan tanto la búsqueda de justicia y resarcimiento como la confianza de la ciudadanía. La situación de Guatemala a partir de la firma de la paz se discute a continuación.

En 1999 la CEH, surgida a partir de los acuerdos de paz, publicó un reporte que en adición a presentar hechos y números de víctimas del conflicto armado

interno, también presentó información específica acerca del contexto social e histórico y las experiencias de las personas que fueron víctimas de la represión y violencia política.⁴¹ Las partes firmantes acordaron que la CEH no debería identificar autores individuales de los hechos, lo cual limitó las posibilidades de utilizar la información recabada por el reporte para enjuiciar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones ocurridas. Por lo tanto, el reporte se concentró en recomendaciones específicas para reparar a las víctimas y crear las condiciones sociales y políticas que eviten que estos hechos vuelvan a suceder.⁴² Sin embargo, muchas de las recomendaciones clave nunca fueron implementadas.⁴³ Cumplir con las recomendaciones era una oportunidad de sanar el tejido social y avanzar hacia la reconciliación, pero éstas escasamente se han seguido.

Existe otro informe sobre el conflicto armado interno, el cual fue elaborado por la iglesia católica a través del proyecto Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). El informe fue liderado por monseñor Juan Gerardi y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado en Guatemala (ODHAG). El trabajo en el informe inicia antes de que se conforme la CEH y el informe completo se presenta en abril de 1998 ante la CEH y ante el público en general. A diferencia del reporte de la CEH que tiene como mandato no identificar autores individuales de las violaciones, el REMHI sí lo hace. El informe *Guatemala: Nunca Más*, presenta una relatoría de los hechos de violencia institucional acontecidos en el país a partir del año de 1960. Incluye descripciones de las estrategias contrainsurgentes formuladas especialmente durante las décadas de 1970 y 1980. Se señalan nombres de presidentes, el Ejército, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y grupos guerrilleros, como los responsables de la violencia en comunidades identificadas, de las cuales se extrajeron testimonios. El informe cuenta tanto con testimonios de víctimas como de victimarios y militares que relatan la manera cómo se produjeron y planificaron los actos de violencia, y del modo en el que funcionaba el Estado contrainsurgente.

El informe del REMHI presenta testimonios de casos que han sido llevados ante las cortes nacionales e internacionales para petición de justicia, como el caso Bámaca, el caso de Río Negro, el caso Plan de Sánchez, el caso de la masacre de Xamán. A pesar de que se cuestionó en algún momento la calidad probatoria de los informes del REMHI y de la CEH, en los últimos años, estos han sido considerados como pruebas

en casos por violencia durante el Conflicto Armado Interno, tanto por parte de cortes nacionales como internacionales. Ejemplos de esto son el caso de la masacre de Xamán y el caso de Plan de Sánchez.⁴⁴

Aun cuando se han dado los avances arriba mencionados, existe una percepción generalizada en la población que dichos avances son mínimos y que aun campea de manera excesiva la impunidad en el país. Se ha ampliado en un 74% los tribunales de primera instancia y juzgados de paz así como el personal y las instituciones que acercan la justicia a las poblaciones como la Defensoría de la Mujer Indígena, bufetes populares, el Servicio Público de la Defensa Penal.⁴⁵ Sin embargo, el impacto en el aumento de los operadores de justicia es limitado debido a la alta ineficiencia de los órganos de justicia en donde un 96% de los casos quedan sin resolver.⁴⁶

Desde la perspectiva de las víctimas, la impunidad significa alargar su sufrimiento pues la idea de ‘obtener justicia’ se encuentra todavía alejada de sus imaginarios no sólo por lo inaccesible del sistema judicial del país sino por las represalias que podría haber contra ellos.⁴⁷ El asesinato del Monseñor Gerardi dos días después de haber presentado oficialmente el informe del REMHI, refuerza el imaginario de represalia asociado a la impunidad.⁴⁸

La impunidad no afecta únicamente a las víctimas sino que también crea sentimientos generalizados de desconfianza hacia el Estado y sus instituciones en el resto de la población. Por lo tanto, la reconstrucción del tejido social y de la relación entre la ciudadanía y el Estado, tan vitales para la reconciliación y el desarrollo social, parecen tareas de suma complejidad. Ante ello, es preciso preguntarse: ¿Qué oportunidades existen para echar a andar éstas tareas?

LOS NUEVOS ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: OPORTUNIDADES PARA CONSTRUIR CONFIANZA Y RENOVAR EL TEJIDO SOCIAL

Entre toda la adversidad descrita anteriormente, una encuesta de opinión, realizada recientemente a nivel de las élites locales (políticas, sociales y económicas) y con la ciudadanía, identificó una percepción de avances significativos en las libertades de asociación, de manifestación, reunión, elección y expresión, a partir de la finalización del conflicto armado. Asimismo, se reconoce una ampliación de los espacios de participación, una apertura en la discusión de

la agenda nacional, el surgimiento de nuevos actores políticos y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre el Estado y la sociedad.⁴⁹

La percepción arriba mencionada tiene consistencia con el marco legal que ha sido creado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. El Congreso Nacional de la República sancionó una serie de leyes que promueven y garantizan la participación social de la población en el desarrollo, implementación y evaluación de la política pública. También implementó procesos de descentralización a nivel municipal. De mayor trascendencia es la ‘Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural’ la cual crea mecanismos de participación en la asignación de los presupuestos públicos desde el nivel comunitario hasta el gobierno central.

La estructura de los consejos cuenta con cinco niveles diferentes de representación. A nivel local se encuentran los consejos de desarrollo comunitarios (COCODES), que se forman a partir de asambleas comunitarias, y el consejo de desarrollo municipal (COMUDES), en el que participan representantes de los COCODES, de la municipalidad y de organizaciones de la sociedad civil y económica del municipio. El siguiente nivel, el departamental, cuenta principalmente con la presencia de autoridades departamentales de instituciones gubernamentales (ministerios y secretarías). La participación de la sociedad civil se da a partir de organizaciones no gubernamentales de desarrollo-ONG, representantes de la población indígena y del sector de mujeres y de las universidades presentes en la región. Los representantes de los COCODES son sustituidos por representación de pueblos indígenas y lo mismo ocurre a nivel regional y nacional.

Una de las tareas principales de los consejos de desarrollo es priorizar y asignar la inversión pública en infraestructura en los municipios. Para ello, reciben una asignación de alrededor del 11% del total de recursos fiscales del país. La ley de consejos de desarrollo y su implementación está muy lejos de ser perfecta y tiene muchas limitantes que van desde la legitimidad de los representantes hasta las cuotas de representación en los consejos mismos. Existe una representación desproporcionada de instituciones gubernamentales en relación a la ciudadanía y en particular de la población indígena y mujeres. Así, a nivel nacional los representantes indígenas representan únicamente el 11% de los miembros. La representación de mujeres es aún menor: 3%. Esto no es muy

diferente a nivel regional (9% de participación indígena y 6% del sector de las organizaciones de mujeres) ni a nivel departamental (10% de representación de los pueblos indígenas y 3% del sector de las organizaciones de mujeres). Además, existen señalamientos constantes de manipulación de los Consejos por parte de diputados distritales y los gobernadores sociedad.⁵⁰

A pesar de las limitantes anteriores, el sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio público de debate y diálogo entre las autoridades municipales y la ciudadanía (para el nivel municipal) y de los representantes ciudadanos y los representantes gubernamentales en los niveles departamental, regional y nacional. Por lo tanto, constituyen una oportunidad para trabajar en conjunto de una forma que permita reestablecer los vínculos de confianza. Sin embargo, es claro que dichos propósitos deben ir acompañados de mecanismos que generen una mayor transparencia y eficacia en todo el sistema.

Los espacios de participación ciudadana, aun con sus imperfecciones y limitaciones, deben ser aprovechados por la sociedad civil para generar y proponer soluciones. La tarea no es sencilla, pues se necesita lidiar con los poderes reacios, la falta de voluntad política, un sistema de partidos políticos sin credibilidad y sin legitimidad.⁵¹ Sin embargo, es precisamente en estos espacios desde donde se puede contribuir a generar los cambios sociales, entre ellos, los que fueron recomendados por la propia CEH.

IMPLICACIONES PARA LA PROMOCIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD

La experiencia de Guatemala ilustra y aporta a la noción de varios autores que han afirmado que una visión 'legalista' de los derechos humanos no es siempre útil o suficiente para comprender los contextos sociales y promover el ejercicio de los derechos humanos.⁵² El Estado Guatemalteco ha ratificado los principales tratados internacionales y se ha adherido a las declaraciones internacionales (incluyendo la de Alma-Ata). A pesar de ello, los violó impunemente en forma sistemática y desató una ola represiva hacia población Guatemalteca por casi cuatro décadas.

Guatemala es una sociedad postconflicto cuyas secuelas se encuentran muy presentes. El fomento de la participación social impone grandes desafíos tanto a nivel de la población como de las instituciones y organizaciones que la promueven. La población debe

relacionarse con un Estado que violentó los derechos más elementales en un pasado reciente. Las organizaciones que promueven la participación social (entre ellas del sector salud y de derechos humanos) tienen la obligación de conocer la historia de Guatemala para entender las conductas individuales y grupales de la población en torno a la participación social. También deben entender y reconocer los espacios nuevos de participación surgidos en los últimos 12 años. Las organizaciones pueden jugar un rol muy importante de intermediación que ayude a reconstruir la confianza entre las instituciones del Estado y la ciudadanía. En el contexto de Guatemala, ésta reconstrucción, así como la regeneración del tejido social, son elementos esenciales y básicos que no pueden separarse de los procesos de participación social.

El Estado Guatemalteco, a través de sus instituciones, debe ganar la confianza de la ciudadanía. Uno de los pasos esenciales para ello es la atención a las demandas por servicios de salud, educación y mejoramiento de la vivienda. Así, al avanzar en la realización progresiva de los DESC, el Estado estaría cumpliendo con sus obligaciones y compromisos, y al mismo tiempo estaría implementando acciones concretas que permiten generar la confianza de la ciudadanía.

A nivel de la sociedad civil, es necesario ir más allá del marco legal y facilitar habilidades, conocimiento e información para que la población participe e influya sobre procesos políticos formales que son decididos e impulsados por diversas instancias como el Congreso, el Ejecutivo, gobiernos municipales y los partidos políticos; así como en otros procesos de participación que construyen ciudadanía, tales como organizaciones barriales, o comités escolares, entre otros.⁵³

El reto de fomentar la participación social que promueva redistribución de poder a través de procesos democráticos es enorme. Sin embargo no hay otro camino. Únicamente a través de un desbalance en el status quo del poder y un re-balance hacia una mayor equidad e inclusión ciudadana podemos acercarnos al propósito de la justicia social. En adición a ello, es necesario repensar y modificar los enfoques 'utilitaristas' de la participación y los conceptos 'reduccionistas' de poder. Una visión 'ingenua' de la participación, divorciada de los elementos sociopolíticos inherentes a la misma, no ayuda al objetivo de promover cambios sociales que generen condiciones para alcanzar una vida digna para todas las personas.

Un primer paso en la dirección arriba mencionada es que todas las organizaciones (de salud y derechos humanos) amplíemos y diversifiquemos nuestros equipos de trabajo y fortalezcamos nuestras habilidades para que realmente seamos equipos multidisciplinares que analizan y facilitan la participación social como la principal herramienta para hacer exigible el derecho a la salud.

AGRADECIMIENTOS

La investigación para el presente artículo fue posible gracias al apoyo financiero del ‘Centre for Global Health Reseach’, Universidad de Umeå, Suecia. Los autores agradecen el apoyo de Marco Tulio Gutiérrez en la recolección de información. Un agradecimiento especial va dirigido a los promotores de salud durante los años del conflicto armado, que compartieron sus experiencias con nosotros. También agradecen los comentarios de las siguientes personas a borradores del artículo: Gustavo Estrada, Miguel San Sebastián, Ignacio Saiz, Cote Parada, dos revisores anónimos externos y a los editores de la revista.

CITATION / CITA

This article may be cited as / Este artículo se puede citar de la siguiente forma: Walter Flores, Ana Lorena Ruano, y Denise Phé Funchal, “La participación social en un contexto de violencia política: Implicaciones para la promoción y ejercicio del derecho a la salud en Guatemala,” *Health and Human Rights: An International Journal* 11/1 (2009), Perspectives, <http://hhrjournal.org/blog/wp-content/uploads/2009/10/flores-et-al.pdf>.

REFERENCIAS

1. M. Svampa, *Movimientos sociales en la Argentina de hoy* (2002). Disponible en <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo07.pdf>; People’s Health Movement, *Declaración para la salud de los pueblos* (PHM, 2000). Disponible en <http://www.phmovement.org/files/phm-pch-spanish.pdf>; World Bank, *The World Bank Participation Handbook* (WB, 1996). Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbpdf.htm>.
2. En L. Morgan, “Community participation in health: perpetual allure, persistent challenge”, *Health policy and planning* 16/3 (2001), pp. 221-230.; S. Rifkin, “A framework linking community empowerment and health equity: it is a matter of CHOICE”,

J Health Popl Nutr 21/3 (2003), pp. 168-180.; M. Bronfman y M. Gleizer, “Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? o de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria”, *Cad Saúde Púb* 10/1 (1994), pp. 111-122.; S. Rifkin, F. Muller, W. Bichman, “Primary health care on measuring participation”, *Social Science and Medicine* 26/9 (1988), pp. 931-940.; y en SR. Arnstein, “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American planning association* 35/4 (1969), pp. 216-224.

3. SR., Arnstein (ver nota 2).
4. En JA. Morone y EH. Kilbreth “Power to the people? Restoring Citizen Participation”, *Journal of health politics, policy and law* 28/2-3 (2003); también en J. Gaventa, “Introduction: exploring citizenship, participation and accountability”, *IDS Bulletin* 33/2 (2002).
5. Declaración sobre el derecho al desarrollo, G.A. Res. 41/128 (1986), para. 2.3. Disponible en [at http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm).
6. S. Mahmud, “Citizen Participation in the health sector in rural Bangladesh: perceptions and reality”, *IDS Bulletin* 35/2 (2004).
7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, párrafo 54, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Doc. de UN No. E/C.12/2000/4 (2000). Disponible en <http://www.cetim.ch/es/documents/codesc-2000-4-esp.pdf>.
8. A. Yamin, “The Future in the Mirror: Incorporating Strategies for the Defense and Promotion of Economic, Social and Cultural Rights into the Mainstream Human Rights Agenda”, *Human Rights Quarterly* 27 (2005), pp.1200-1244.
9. Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), Art. 7. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>; Naciones Unidas (2007) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Doc. UN No. 61/295 (2007). Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
10. En A. Yamin (ver nota 8); en CDESC (ver nota 7); C. Serrano, *Participación social y ciudadana, un debate del Chile contemporáneo* (MIDEPLAN, 1998); y en M.

Medina, M. López M y J. Blanco, “La violencia y sus repercusiones en la salud; reflexiones teóricas y magnitud del problema en México”, *Salud Pública de México* 39/6 (1997).

11. A. Yamin, “Challenges and possibilities for innovative praxis in health and human rights: Reflections from Peru”, *Health and Human Rights* 6/1 (2002), pp. 35-62.

12. Ejemplos de artículos de publicación reciente que hacen mención sobre el poder sin especificar su significado son: P. Farmer, “Challenging orthodoxies: The road ahead for health and human Rights”, *Health and Human Rights* 10/1 (2008), pp. 5-19; también en Yamin (ver nota 8 y nota 11).

13. Aquí utilizamos el concepto de ideología para referirnos al conjunto de ideas, normas y conocimientos utilizados para representar y entender una realidad social concreta.

14. La discusión sobre el poder aparece en la escuela positivista, marxista y estructuralista entre otras. Para una discusión detallada del concepto de poder en las distintas escuelas teóricas ver: M. Haugaard, *Power: a reader* (Manchester University Press, 2002).

15. Ibid.

16. S. Clegg, D. Courpasson y N. Phillips, *Power and Organization* (Great Britain: SAGE Publication Series, 2007); En M. Haugaard (ver nota 14); P. Bourdieu, “Social space and symbolic power”, *Sociological Theory* 7 (1989), pp.14-15; en A. Giddens, *The constitution of society* (Polity Press, 1984); N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista* (Siglo XXI, 1968); y también en H. Arendt, *On violence* (Harcourt, 1969-1970).

17. N. Poulantzas (ver nota 16).

18. En S. Clegg, D. Courpasson y N. Phillips (ver nota 16); P. Bourdieu, *Cosas dichas*, (Gedisa editorial, 2da reimpresión, 2000) y también en Giddens (ver nota 16).

19. A. Giddens, *Sociología* (Alianza editorial, 4ta edición, 2001).

20. H. Arendt (ver nota 16).

21. H. Goverde, PG. Cerny, M. Haugaard, M y HH. Lentner, *Power in contemporary politics, theories, practices, globalizations* (SAGE, 2000).

22. M. Haugaard (ver nota 14).

23. En JD. Benclowicz, *La izquierda y la emergencia del movimiento piquetero en la Argentina. Análisis de un caso testigo* (2006). Disponible en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral37/123-143.pdf>; en R. Carrillo, *Movimientos sociales y hegemonía* (2003). Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs6/Ricardo%20Carrillo.pdf>; también en S. Pachano, Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable (2005). Disponible en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/509/50902305.pdf>; J. Burdman, *Origen y evolución de los “piqueteros”* (sin año). Disponible en http://www.atlas.org.ar/actualidad/PDF/burdman_2.PDF; y también en P. Regalsky, *América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales* (sin año). Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=343>.

24. J. Luján Muñoz, *Breve historia de Guatemala* (Fondo de Cultura Económica, 2004).

25. Universidad Autónoma de México. 2003. *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*. (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003). Disponible en http://www.cseiiio.edu.mx/biblioteca/libros/humanidades/derecho_indio.pdf; también en S. Martínez Peláez, *La patria del criollo* (Fondo de Cultura Económica. 3era reimpresión, 2003).

26. En A. Pollack, “Crear una región: luchas sociales en los altos de Guatemala en la primera parte del Siglo XIX”, *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol X 216/36 (2006). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-36.htm>; también en J. Luján Muñoz (ver nota 30).

27. El conflicto armado de Guatemala tuvo sus raíces en la historia local y las tensiones étnicas que resultaron del pronunciado sistema de estratificación social guatemalteco. También jugó un rol importante el contexto internacional de la guerra fría en la que los principales bandos en disputa -el ejército y los grupos guerrilleros- llegaron a una radicalización ideológica que exacerbó el conflicto y sus efectos sobre la sociedad guatemalteca. Para un análisis detallado de los antecedentes del conflicto armado guatemalteco ver: Luján Muñoz 2004; Comisión para el Esclarecimiento Histórico-CEH, *Guatemala Memoria del Silencio*. Guatemala: CEH, 1999.

28. CEH 1999 (ver nota 27); también P. Kobrak, *En pie de la lucha: organización y represión en la Universidad de San Carlos 1944-199* (Guatemala: GAM, 1999).
29. En Instituto Nacional de Estadística, *IX censo nacional de población* (Guatemala: INE, 1981); también en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estadísticas de América Latina y el Caribe* (CEPALSTAT, 1980). Disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1&idTema=2&idIndicador=393&idioma=e>; ver también United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Database Education and Literacy* (UNESCO, 1980). Disponible en <http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143>.
30. Comisión para el Esclarecimiento Histórico-CEH (ver nota 27).
31. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala Memoria del Silencio, TOMO VIII, Casos Presentados Anexo II* (Guatemala: CEH, 1999). Disponible en http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/gmds_pdf/anexo2_1.pdf.
32. Fuente: Entrevista a promotor de salud activo durante el período de 1970 a 1990. Entrevista realizada en Noviembre del 2008.
33. Fuente: Entrevista a ex-líder de promotores de salud de la década de 1980. Entrevista realizada en Septiembre del 2008.
34. Comisión para el Esclarecimiento Histórico (ver nota 27).
35. HD. Suárez, “Aplazados y desplazados, violencia, guerra y desplazamiento: el transfondo cultural del destierro y la exclusión: Destierros y desarraigos” (Presentado en el II seminario internacional sobre el desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos, Bogotá, 2002); también en Comisión para el Esclarecimiento Histórico (ver nota 27).
36. Comisión para el Esclarecimiento Histórico (ver nota 27).
37. En CM. Beristein, “Guatemala: nunca más”, *Forced migration review* 3 (1998), pp.22-26; también en CM. Beristein, “Resistiendo la impunidad en Guatemala: la dimensión psicosocial en un proceso político-judicial” *Revista Nueva Sociedad* 175 (2001), pp. 43-58.
38. DR. del Valle, *Violencia política y poder comunitario en Rabinal, Baja Verapaz*, (Guatemala : F&G Editores, 2004); V. Duque, “De víctimas del conflicto a promotores de cambio: trabajo psicosocial y reconciliación en Guatemala”, *Revista Futuros*. 19/5 (2007), sin número de páginas. Disponible en http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro19/reconciliacion_victima.pdf.
39. R. Brett, y F. Rodas, *Democracia y derechos humanos: voz ciudadana* (Guatemala: PNUD, 2008). Ver también E. Torres-Rivas y F. Rodas, *Percepción ciudadana de la democracia* (Guatemala: PNUD, 2007).
40. P. Farmer (ver nota 12).
41. REMHI, *Guatemala: Never again! REMHI, Recovery of Historical Memory Project: The official report of the Human Rights Office, Archdiocese of Guatemala* (Maryknoll, NY: Orbis, 1999).
42. La CEH dividió sus 84 recomendaciones en seis grupos: a) medidas para preservar la memoria de las víctimas, b) medidas para reparar sus pérdidas, c) medidas para fomentar una cultura de respeto mutuo, d) para fortalecer el proceso democrático, e) para favorecer la paz y la concordia y f) la necesidad de que exista una entidad responsable de vigilar e impulsar el cumplimiento de las recomendaciones. De las pocas recomendaciones implementadas sobresale la de reparar a las víctimas a través de la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR). Sin embargo, el PNR ha encontrado serios problemas para aumentar su presupuesto y manejar efectivamente el número de casos que atiende anualmente. Asimismo, carece de la capacidad de dar resarcimiento más allá del económico. En Programa Nacional de Resarcimiento, *Informe de la evaluación conjunta del PNR y de los programas de apoyo al PNR de GTZ y PNUD* (Documento mimeo, 2007); y en Programa Nacional de Resarcimiento, *La vida no tiene precio*. (Guatemala: PNR, 2007).
43. En Amnesty International, *Justicia e impunidad: la comisión para el esclarecimiento histórico diez años después* (Amnesty International, 2009). Disponible en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR34/001/2009/en/0af3e340-f6b2-11dd-b29a-27125ba517bb/amr340012009spa.html>. Ver también E. Oglesby, *Problemas políticos y metodológicos que ha implicado la incorporación de la Historia reciente en el Sistema*

Educativo Formal en Guatemala (Guatemala: AVANCSO, 2008). Disponible en <http://168.96.200.184:8080/avancso/avancso/taller8>.

44. *Caso Tiu Tojin vs. Guatemala* (2008) (Voto razonado concurrente del juez ad-hoc Álvaro Castellanos Howell, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre, 2008). Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_castellanos_190_esp.doc.

45. Asociación de Investigación y Estudios Sociales, *Construyendo la democracia en sociedades postconflicto: Un enfoque comparado Guatemala y El Salvador* (Guatemala: F&G Editores, 2006). Disponible en <http://www.asies.org.gt/FUNDAUNGO1.pdf>.

46. Fundación Myrna Mack, *Guatemala: el posconflicto imperfecto y las nuevas amenazas para la paz* (FMM, sin año) Disponible en <http://www.irenees.net/fr/fiches/analyse/fiche-analyse-774.html>.

47. En S. Navarro y P. Pérez, *Judicialización de masacres en Guatemala: Estrategias psico-jurídicas en el contexto de exhumaciones* (2007). Disponible en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_316548997/Susana%20Navarro.doc; también en Beristein (2001, ver nota 37).

48. En junio del año 2001, tres militares y un sacerdote fueron condenados por la muerte. El tribunal calificó el crimen de ejecución extrajudicial y consideró que el móvil era la venganza por la presentación del Informe del REMHI. Según la sentencia, se encontró culpable al capitán Byron Lima Oliva y al suboficial Obdulio Villanueva -miembros de la guardia presidencial del entonces presidente Álvaro Arzú- por haber alterado la escena del crimen, ya que éstos se hicieron presentes en la casa parroquial luego del asesinato. También se encontró culpable al coronel retirado Byron Lima Estrada, por haber vigilado la operación; y al sacerdote Mario Orantes, por haber prestado apoyo a los anteriores y por no haber dado parte a las autoridades de inmediato. Inicialmente, los militares fueron condenados a treinta años de prisión como coautores y el sacer-

dote a veinte años, por complicidad, pero a través de una apelación se redujo la condena de los militares a veinte años, por considerárseles solamente cómplices. A más de 10 años del asesinato de Monseñor Gerardi, no se han identificado los autores intelectuales ni materiales del crimen, a pesar de que la investigación continúa abierta.

49. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Ver nota 45) .

50. *Ibíd.*

51. Fundación Myrna Mack (ver nota 46).

52. P. Farmer (ver nota 12); también en A. Yamin (ver nota 8) y Serrano (ver nota 10).

53. E. Bustelo, “Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática”, en E. Bustelo y A. Minujin (eds), *Todos Entran. Propuesta para Sociedades Excluyentes* (Santa Fé de Bogotá, Colombia: Editorial Santillana, 1998).