

# ROSA LUXEMBURG STIFTUNG

OFICINA REGIONAL EN MÉXICO

## GUATEMALA 2015: PROTESTA SOCIAL Y CRISIS ESTRUCTURAL

*Desafíos ante  
el cambio  
de Gobierno*

Inspirado en  
el Arte Callejero  
de **Neuzz** (México)



Esta es una publicación de la Oficina Regional para Centroamérica y México de la **Rosa Luxemburg Stiftung**

*Diseño*  
**Gabriela Reygadas Robles**

*Corrección de Estilo*  
**Abril Torres Lázaro**

*Coordinación de la publicación*  
**Patricia Zapata**  
**Clara G.Meyra**

Esta publicación es financiada con recursos de la RLS con fondos del BMZ.



Obra protegida bajo licencia Creative Commons Atribución-No Comercial

Esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, y a pesar de que sus nuevas obras deben siempre mencionarte y mantenerse sin fines comerciales, no están obligados a licenciar sus obras derivadas bajo las mismas condiciones.

## ESTIMADAS AMIGAS, ESTIMADOS AMIGOS:

La compilación de lecturas que tienen en sus manos es una pequeña contribución desde la **Rosa Luxemburg Stiftung (RLS)** al debate sobre la coyuntura de Guatemala en 2015. En esta publicación hemos integrado algunos textos de diversos actores políticos del país. Quiero agradecer a quienes, desde su mirada y su labor, aportaron para que pudiéramos observar un panorama más amplio frente al proceso electoral intermedio.

El objetivo de esta compilación es generar una publicación que visibilice la situación coyuntural y los desafíos que vive Guatemala ante el cambio de gobierno en 2015. Las temáticas giran en torno a **la salud, la justicia, el medio ambiente y la conflictividad social**. Hemos reunido aquí las opiniones de especialistas, quienes realizaron una lectura sobre la situación de estos temas en la realidad guatemalteca.

Aprovecho también este espacio para presentar de manera general a nuestra fundación y el trabajo que realizamos en ella. La **RLS** forma parte del sistema de seis fundaciones políticas alemanas. En Alemania, cada partido representado en el parlamento accede por derecho a fondos públicos para financiar el trabajo de una fundación cercana, según la fuerza de su representación parlamentaria.

Nosotros somos la fundación más joven entre las seis. Tenemos cercanía con el partido *Die Linke* (La izquierda). La fundación tiene como inspiración teórica y práctica el socialismo internacionalista de la revolucionaria polaca-alemana Rosa Luxemburg.

Desde la oficina en México, realizamos trabajo en este país, en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, en el resto Centroamérica y en Cuba. En Centroamérica, actualmente apoyamos proyectos y ejecutamos algunas medidas propias de la oficina regional.

Nuestras contrapartes son, sobre todo, organizaciones sociales. Esto se debe a que nuestro análisis revela que las fuerzas del cambio social que apoyamos se encuentran realmente en las organizaciones y los movimientos sociales.

Durante la coyuntura electoral, una fundación con vocación izquierdista, como es de esperarse, no puede dejar de lado los planteamientos y propuestas de la opción electoral más cercana a su planteamiento político. Consideramos que el objetivo fundamental de nuestra convocatoria es abrir espacios para diversos planteamientos, de tal forma que puedan generarse consensos, siempre respetando las

más diversas opiniones de las distintas izquierdas. Recuperamos hoy, más que nunca, las palabras de Rosa Luxemburg:

---

## “LIBERTAD ES SIEMPRE LA LIBERTAD DE QUIEN PIENSA DIFERENTE”

---

Las colaboraciones que compartimos en esta publicación son las siguientes:

Desde la **RLS**, **Patricia Zapata** brinda un análisis amplio sobre la coyuntura que vive Guatemala actualmente. Aborda la importancia del movimiento anticorrupción y argumenta que es necesario, pero insuficiente, para cambiar estructuralmente la realidad que enfrenta el país.

En su texto **Jorge Santos**, desde su importante experiencia como defensor de derechos humanos, aborda un análisis histórico y muy actual en materia de acceso a la justicia.

El destacado activista y ambientalista **Yuri Melini** nos brinda elementos para la creación de un gobierno de cambio en Guatemala y genera un importante análisis en materia ambiental.

En el caso de **Andrea Ixchiú**, activista indígena y defensora de derechos humanos cercana a movimientos sociales del país, nos muestra la necesidad de crear un movimiento desde las bases que realmente enfrente la realidad racista, clasista y excluyente que se vive en Guatemala.

Al final, no por ello menos importante, se presenta un artículo dedicado al sistema de salud; el análisis lo desarrolla el **Instituto de Salud Incluyente (ISIS)**. Se trata de una organización académica comprometida con la justicia social; el tema fue articulado desde su labor y experiencia en ese ámbito.

Agradecemos de manera especial cada una de las colaboraciones que amablemente nos fueron compartidas y deseamos que estos textos sirvan para analizar y articular miradas que fortalezcan a las izquierdas en Guatemala.

**LES DESEAMOS UNA LECTURA MUY PROVECHOSA.**



### **TORGE LÖDING**

DIRECTOR DE LA OFICINA REGIONAL DE LA RLS EN MÉXICO Y CENTROAMÉRICA.

contacto: [torge.loeding@rosalux.org.mx](mailto:torge.loeding@rosalux.org.mx)

---

## ÍNDICE

---

- 2** Presentación
- 4** Guatemala: Elecciones, Corrupción e Indignación Ciudadana
- 10** El Pacto por la Impunidad se apoderó del Sistema de Justicia
- 18** Desafío ambiental para la gobernabilidad en Guatemala
- 22** Una aproximación a la denominada Conflictividad Social
- 27** La privatización de lo público y la corrupción de lo privado, proponiendo alternativas al círculo vicioso del sistema de salud en Guatemala

# GUATEMALA: ELECCIONES, CORRUPCIÓN E INDIGNACIÓN CIUDADANA

PATRICIA ZAPATA\*

## CONTEXTO GEOPOLÍTICO

Guatemala arriba a la última etapa pre-electoral de un proceso que, según el calendario electoral, se realizará el 6 de septiembre en una situación de efervescencia social que no vivía desde hace décadas y que se suma a lo que Carlos Sabino<sup>1</sup> llama un nuevo fenómeno político en la región, caracterizado por el rechazo espontáneo, multitudinario y abierto

\* Patricia Zapata. Coordinadora de Proyectos para Centro América y Cuba de la RLS. Periodista con experiencia en medios de comunicación alternativos y populares y en investigaciones y publicaciones de organizaciones sociales en México así como en procesos de capacitación popular. Estudios de maestría en cooperación al desarrollo.

1 Sabino, Carlos, "¿Volver a empezar?" en *Contrapunto*. Consultado por última vez el 19 de junio de 2015. Texto completo disponible en: [http://www.opinionpi.com/detalle\\_articulo.php?id=606](http://www.opinionpi.com/detalle_articulo.php?id=606)

de ciudadanos no partidistas contra la corrupción.

Para abordar esta situación es importante aproximarse al contexto geopolítico en el que nos encontramos, donde hay un elemento de análisis que es necesario retomar y que es la reestructuración financiera y comercial del mundo a partir del surgimiento de los llamados BRICS, siglas que se utilizan para denominar conjuntamente a las economías de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que se han encargado de reestructurar el comercio y su gasto en infraestructura en toda Latinoamérica<sup>2</sup>.

Como en los tiempos de la Guerra Fría, pero recurriendo a actores diferentes, el gobierno de los Estados Unidos pretenden no perder el "control" de esta región, amenazada por lo menos por dos realidades: la pérdida de control institucional que tienen gobiernos débiles (incapaces de controlar

2 Véase Escobar, José. Texto completo disponible en: [www.informationclearinghouse.info/article41953.htm](http://www.informationclearinghouse.info/article41953.htm)

sus territorios y en medio de condiciones sociales, económicas y políticas desestabilizantes, con efectos incluso de migraciones incontroladas al “norte”) y la creciente presencia de otros actores mundiales, en Centroamérica en particular y en América Latina en general, donde la Unión Europea no es, en términos de disputa de hegemonía, uno de ellos, debido a su nivel de subordinación al imperio. Son los países involucrados en los BRICS, como China y Rusia, los que le preocupan a los Estados Unidos. Nicaragua y, en menor medida, El Salvador<sup>3</sup> y Costa Rica, han abierto sus puertas a los intereses económicos chinos. Nicaragua va más lejos y ha abierto sus relaciones políticas a Rusia e Irán, lo cual pone sumamente nervioso al gobierno estadounidense.

Lo anterior ha llevado a la conformación de una alianza política, económica y geoestratégica llamada “Triángulo Norte” de Centro América, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, que pasa a ser una prioridad de la política exterior de los Estados Unidos. La Alianza por la Prosperidad<sup>4</sup> se inscribe en este marco intervencionista del país del norte en la región.

Sin considerar esta realidad geopolítica, se corre el riesgo de hacer un lectura limitada a factores internos de las movilizaciones sociales anti-corrupción, invisibilizando las determinaciones geopolíticas que subyacen y, eventualmente, sobredimensionando sus posibilidades transformadoras, en términos de cambios revolucionarios de orden estructural, sin menoscabo de valorar la legítima indignación que los caracteriza y su incidencia en cambios sistémicos a niveles superestructurales jurídico-políticos.

---

3 Véase Alemán, Diego. Texto completo disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/entrevistas/84822/FMLN-reforzara-lazos-de-cooperacion-con-China>

4 Los presidentes de Guatemala (Otto Pérez Molina), de Honduras (Juan Orlando Hernández) y de El Salvador (Salvador Sánchez Cerén) presentaron el 14 de noviembre de 2014, en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América, la iniciativa del Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, con la que, según lo indican, los tres gobiernos buscan generar más y mejores oportunidades de desarrollo para su población y que surge ante la salida a luz pública del incremento migratorio de niñas, niños y adolescentes no acompañados hacia los Estados Unidos y la necesidad de detener este fenómeno.

## EL PANORAMA NACIONAL

Guatemala se enfrenta a una crisis política, desatada a partir que se hicieran públicos dos casos de corrupción gubernamental que involucran a altos funcionarios del Estado: uno de ellos está relacionado con la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), conocida como “la línea” (pseudónimo utilizado para identificar la organización desfalcadora), y otro con la compra de medicamentos en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, conocido como IGSS/PISA (Pisa, nombre de la empresa que prestaba los servicios farmacéuticos cuestionados), que reveló el coto de corrupción asociado a este sector, incluidas las licitaciones estatales, mismas que tienen costos en vidas para los usuarios del sistema.

En el primer caso existe una red criminal encabezada, según la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), por quien era el Secretario Privado de la ex Vicepresidenta de la República. En el segundo caso se responsabiliza de los actos corruptos a la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), institución que goza de autonomía legal, y a algunos otros funcionarios, destacando la figura del Presidente de dicha Institución, quien fue, en los inicios del actual gobierno, Secretario Privado del Presidente de la República. En ambos casos, los acusados, casi todos altos funcionarios de las instituciones respectivas, están siendo procesados, encontrándose en prisión preventiva.

Los hechos anteriores rompieron con la inercia de impunidad que ha caracterizado el ejercicio de gobierno con fines corruptos desde hace varias administraciones, inercia que permitía que a pesar del cambio en los funcionarios públicos se mantuvieran las redes criminales y que la disputa por el poder político tuviera como trasfondo también la disputa por el acceso a los negocios del poder. Todo lo anterior no hubiera sido posible sin la presencia y acción de la CICIG, instancia dependiente del Secretario General de la ONU que tiene como propósito dismantelar los poderes criminales que existen enquistados en el Estado, a cuya continuidad se oponía el poder Ejecutivo y muchos otros actores sociales y políticos conservadores. El Ministerio Público y el Organismo Judicial han sido funcionales a los intereses de corrupción, ya que históricamente no han perseguido ni castigado a los corruptos.

Aunque el aporte de la CICIG en la lucha contra la impunidad ahora cobra un papel relevante y sin duda valioso, es necesario, para el debate, establecer que su papel también es funcional a los intereses y objetivos de la administración estadounidense en la región.

Entre los medios de prueba aportados en el proceso destaca la referencia a la entonces Vicepresidenta Roxana Baldeti, pero también, aunque en menor medida, al Presidente Otto Pérez Molina, quien tuvo una obstinada actitud de defensa de su Vicepresidenta y quien enfrenta la posibilidad de ser sometido a un proceso penal como un ciudadano común luego de que la Corte Suprema de Justicia diera trámite a la solicitud de Antejjuicio presentada por el diputado de izquierda Amílcar Pop, posibilidad que se desdibujó cuando la Corte de Constitucionalidad (CC), en una decisión tomada por mayoría y no por unanimidad, otorgó un amparo provisional que suspendió el proceso, argumentando que la Corte Suprema de Justicia no había fundamentado la decisión tomada y que luego fue revocada. Esta decisión de la CC ha sido criticada por algunos sectores sociales que luchan por la renuncia del Presidente.

El Antejjuicio es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios públicos en Guatemala con el objetivo de evitar que el ejercicio de sus cargos se vea entorpecido o limitado con la interposición de denuncias penales. Según el procedimiento establecido en la Ley, el proceso inició con la solicitud presentada por el Diputado Pop contra Otto Pérez Molina bajo la acusación de complicidad, incumplimiento de deberes y asociación ilícita, en el caso de la Línea y del IGSS PISA, ya que, según su argumento, no es posible que el Presidente no tuviera conocimiento de esos ilícitos. Además, menciona que éste es responsable, ya que él nombró a los titulares de esas entidades.

Una Corte Suprema de Justicia muy cuestionada en el país dio trámite al antejjuicio y lo envió al Congreso, donde se integró, por medio de un sorteo, una Comisión Pesquisadora integrada por cinco diputados, misma que debe estudiar el caso y hacer un informe que no es vinculante pero pasa al Pleno del Congreso, donde se tiene que decidir por mayoría calificada si hay indicios de la comisión de hechos delictivos para aprobar o no este informe y, por consiguiente, levantar o no la prerrogativa del antejjuicio al Mandatario.

En el marco de este proceso, el Ministerio Público y la CICIG presentaron ante la Corte Suprema una solicitud de antejjuicio contra el diputado Baudilio Hichos, perteneciente al partido puntero en las encuestas (LIDER), quien presidía la Comisión Pesquisadora. El Diputado Hichos renunció a la Comisión. Mientras tanto, a pesar de que la Fiscal General del Ministerio Público y la CICIG declaraban que no había ninguna investigación en curso contra el mandatario se revocó el amparo concedido a la abogada Karen Fisher<sup>5</sup>.

El efecto social de los hechos referidos ha sido una masiva y espontánea movilización, fundamentalmente de sectores medios urbanos y jóvenes, principalmente en la capital del país pero con actos de protesta llevados a cabo en varias cabeceras departamentales. Esta movilización surgió de manera espontánea, utilizando relaciones masivas a través de las redes sociales. La indignación de las capas medias urbanas ha trascendido el rechazo a la cúpula gubernamental, repudiando también a la "clase" política. Es necesario decir que, en el país, estos sectores medios son minoritarios dados los índices de pobreza generalizados existentes y la gran desigualdad pero desproporcionalmente influyentes por la situación estructural de exclusión que se vive en el país.

A principios del mes de mayo de 2015, tres semanas después de realizado el *destape* de corrupción, la Vicepresidenta se vio obligada a renunciar, eligiéndose por parte del Congreso a un nuevo Vicepresidente, proveniente de las filas del llamado Movimiento de Liberación Nacional (MLN), partido que fue la expresión política de la intervención de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) en Guatemala para derrocar al gobierno revolucionario de Jacobo Arbenz Guzmán en 1954.

Las movilizaciones, aunque con altibajos y en una aparente tendencia a la disminución, se han mantenido en el país. Sin embargo, al menos en dos ocasiones la plaza central de la capital guatemalteca

---

5 La abogada Karen Fisher declaró el 11 de junio de 2015 que solicitó a la CC, a título personal, el amparo que frenara el proceso de antejjuicio contra Pérez Molina porque, según su criterio, el trámite viola la Constitución porque no fueron seguidos los pasos legales para enviar la denuncia interpuesta por el diputado Amílcar Pop a la CSJ y, posteriormente, al Congreso.

ha estado colmada. Las consignas principales fueron: primero, la petición de renuncia de la Vicepresidenta y, luego, la petición de renuncia del Presidente y la pretensión de que se modifiquen determinadas leyes, la “Ley Electoral y de Partidos Políticos”; pues se plantea que se requiere la celebración de elecciones bajo diferentes normativas que garanticen la superación de la descomposición del sistema de partidos.

Esta última reivindicación resulta, según algunos juristas, legalmente controversial, porque el proceso electoral para elegir Presidente, Vicepresidente, todos los diputados y todas las corporaciones municipales ya está convocado y se ha establecido el 6 de septiembre de 2015 como la fecha para la realización de la primera vuelta electoral en el país. Sin embargo, la movilización social y las organizaciones que la apoyan exigen que los comicios se pospongan hasta que se hayan realizado dichas modificaciones.

A nivel económico, en el país aún no hay ningún deterioro significativo de las actividades productivas y no se expresa hasta el momento ningún deterioro de los indicadores macroeconómicos, que, por cierto, no responden a la realidad de la mayoría de la población guatemalteca, la cual vive en una situación de pobreza y exclusión social.

La indignación ciudadana de los sectores medios urbanos se ha realizado de manera pacífica, sin ex-tralimitaciones y como una “fiesta cívica” sabatina.

En los territorios rurales, donde habita la mayor parte de la población del país (aproximadamente un 52 por ciento) y donde persisten altos niveles de pobreza y exclusión (que alcanzan a más del 70 por ciento de la población<sup>6</sup>) esta indignación no se manifiesta aún en la misma medida que en las áreas urbanas.

---

6 El informe “Panorama social de América Latina” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el cual se presentó en el mes de enero de 2015 en Chile, estimó la situación de pobreza multidimensional en un 70.3 en Guatemala. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel familiar e individual en los ámbitos de la salud, educación y los estándares de vida. El documento añade que la incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, según los datos de alrededor de 2012, destacando Nicaragua, Guatemala y Honduras.

Los sectores empresariales tradicionales, usualmente actores con una gran influencia en el Estado que ahora es disputado por sectores emergentes, apoyan la indignación de los sectores medios de jóvenes urbanos. Sin embargo, conforme avanzaron las protestas empezaron a intentar estabilizar la situación, ya que les preocupa un desenlace que se salga de control.

Un actor de primer nivel, con una actuación abierta y pública, ha sido el Embajador de Estados Unidos; su conducta no es personal, sino correspondiente con el papel que la administración estadounidense ha jugado en el país, donde ha incrementado y ganando influencia en la definición de lo que sucede en esta crisis política, al punto de que la salida de la Vicepresidenta obedeció, en última instancia, a la opresión ejercida por dicho gobierno.

De igual manera, han presionado con éxito al Presidente para que prescindiera de los Ministros que ellos consideran más comprometidos con la corrupción, lo cual ha llevado a una reorganización del gabinete de gobierno. Incluso tuvieron una intervención directa y clara al decidir que fueran ellos quienes aplicaran la prueba del polígrafo a los funcionarios de la Sub administración Tributaria para medir su nivel de honestidad.

Algunas organizaciones populares, vale decir representativas de los movimientos sindicales del Estado (porque los sindicatos de empresas privadas casi han desaparecido) y de campesinos (a nivel de sus dirigencias), aunque se han manifestado en contra de la corrupción no se sumaron a las movilizaciones realizadas por los sectores medios urbanos. Recientemente, estas organizaciones se hicieron presentes con movilizaciones en la ciudad capital. Primero algunos grupos campesinos realizaron tapones en las principales vías de acceso a la ciudad y, posteriormente, los sindicatos de maestros y de salud y una organización campesina importante conocida como CONIC realizaron una manifestación importante también en la capital. Estas organizaciones, al irrumpir en la coyuntura, han introducido, además de las reivindicaciones relacionadas con la corrupción, también otras relacionadas con problemas económico-sociales.

En relación a lo primero, demandaron que se conozca quiénes son los empresarios corruptores en los delitos tributarios y que también se les procese. En relación a lo segundo, sus reivindicaciones fueron la

## ELECCIONES, CORRUPCIÓN E INDIGNACIÓN CIUDADANA

nacionalización de la energía eléctrica y la aprobación de leyes controversiales, como la de desarrollo rural, la de aguas y el Código Agrario. Especial relevancia ha tenido la oposición a reformas a la Ley de la carrera administrativa, porque argumentan que se afecta a los trabajadores del Estado. Estas acciones fueron calificadas por diversos liderazgos sociales como promovidas desde el poder, tanto desde el gobierno como desde los partidos Patriota y LIDER. Fueron criticadas con el argumento de que ampliar las reivindicaciones constituye una dispersión de la fuerza social que debe concentrarse en la lucha contra la corrupción, el rechazo al *status quo* político y la petición de renuncia al Presidente.

También es relevante señalar que, en la actual coyuntura, los partidos políticos no tendrían la capacidad de capitalizar el descontento de los sectores medios; más bien, se han deslegitimado aún más al ser considerados parte del *status quo* que se rechaza. Es obvio que cualquier intento que hicieran en tal dirección tendría como resultado su mayor deslegitimación por el rechazo social que concentran.

### OTROS ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS HECHOS REFERIDOS

Es una realidad sin precedente en la era democrática, la movilización de importantes sectores medios urbanos. Hay una auténtica y legítima indignación ciudadana ante la corrupción y la descomposición del sistema político. Estas movilizaciones han sido motivadas por numerosos sectores, diversos y dispersos, lo que se ha traducido en un movimiento sin conducción ni orientación hacia un objetivo común. Un intento de suplir ese vacío surgió a partir de una Convocatoria realizada por la Universidad Nacional de San Carlos (USAC), que se concretó, a pesar diversos cuestionamientos al liderazgo del Rector, en una Plataforma Nacional para la Reforma del Estado, integrada por más de 50 organizaciones.

Otro actor social relevante que se ha manifestado y que tradicionalmente ha tenido una gran incidencia en la realidad nacional ha sido la Conferencia Episcopal, mediante un comunicado de rechazo a la corrupción, muy crítico de la institucionalidad estatal pero medido en términos de las consecuencias que podría tener esta movilización ciudadana, expresando la necesidad de que culmine apropiadamente el

proceso electoral con la realización de las elecciones generales convocadas.<sup>7</sup>

Diversos actores sociales y políticos señalan como una de las principales “virtudes” de este movimiento social su capacidad de “superar” diferencias étnicas, sociales e ideológicas, concentrándose en la lucha contra la corrupción y la demanda de renuncia de altos funcionarios del Gobierno. Ante esto, es indispensable plantear que la lucha contra la corrupción en Guatemala es necesaria pero insuficiente y que no puede obviarse, ante este panorama, una dramática realidad donde la pobreza, la exclusión, la marginación y la inequidad siguen siendo los problemas estructurales a resolver en el país.

El poder empresarial tradicional está preocupado por el rumbo que pueda tomar esta movilización y por el caos o “populismo” que pueda resultar de ella. En la crisis actual prevalecen los intereses e inconformidades de los sectores medios y su indignación ante la corrupción abierta y cada vez más desvergonzada.

Un efecto político sustancial en la coyuntura es, como ya se dijo, la ausencia de reivindicaciones relacionadas con problemas de orden estructural, de naturaleza socio-económica. Estos problemas son, por ahora, invisibilizados mediante una convergencia pluriclasista y una convergencia entre la izquierda y la derecha del país en el planteamiento de no diversificar la lucha y mantenerla centrada en el combate a la corrupción.

Un elemento en el análisis, como se aborda en el contexto geopolítico, es la incidencia directa y pública del gobierno de los Estados Unidos a través de su Embajador en Guatemala, en la coyuntura. Su pretensión es que se extirpe la presencia de poderes criminales dentro del Estado, lo que considera un problema para sus intereses, ya que ve en riesgo la capacidad de control territorial. Esta preocupación estadounidense es fundada, dada la incidencia que tienen en el Estado y en la sociedad los poderes paralelos constituidos por el crimen organizado y el narcotráfico en el país.

Esta convergencia entre sectores medios, sectores económicos tradicionales y los intereses enarbolados por la administración de los Estados Unidos podría plantear una oportunidad de impulsar cambios sistémicos de orden superestructural en los ámbitos

---

7 Véase “Nos Duele Guatemala”, *Comunicado de la Conferencia Episcopal de Guatemala*, 3 de junio de 2015.

## GUATEMALA 2015: PROTESTA SOCIAL Y CRISIS ESTRUCTURAL

jurídico y político, que darían como resultado una democracia, en términos políticos, más funcional.

Otro aspecto de orden estratégico que subyace, invisibilizado en esta coyuntura, es el interés geopolítico del gobierno de los Estados Unidos en la región, planteado al inicio de este artículo, sin cuya consideración cualquier análisis resulta superficial o, por lo menos, sustancialmente incompleto.

### EL PANORAMA ELECTORAL

Este es el contexto político en el que se perfila que el próximo 6 de septiembre se realizarán los comicios generales en Guatemala. La posibilidad de que el puntero en las encuestas, Manuel Baldizón, gane las elecciones en la primera vuelta parecen desdibujarse; sin embargo, a pesar de la crisis, la encuesta de la empresa *Borge y Asociados* reveló que la diferencia entre Baldizón y su contendiente más cercana, Sandra Torres de la Unidad de la Esperanza UNE, es de más de 10 puntos.

En esa muestra, sorprende el ingreso al escenario político, con un nada despreciable 10 por ciento en la intención del voto, del comediante Jimmy Morales, quien está aliado con sectores de extrema derecha militar en el país.

Hasta hoy, pero con la salvedad de que la realidad en el país cambia vertiginosamente, todo parece indicar que Baldizón y Torres se disputarán una segunda vuelta electoral, donde sería probable el triunfo de Baldizón a pesar de no contar con el beneplácito de la administración estadounidense ni de los sectores de la oligarquía nacional, quienes ven en una eventual presidencia de Baldizón riesgos a sus planes y objetivos, dadas sus supuestas relaciones con poderes fácticos.

La izquierda, por su parte, enfrenta el desafío de participar dividida en la contienda al no haber logrado una alianza, por lo que el voto se tendrá que repartir entre dos binomios presidenciales y en muchos casos a nivel local, entre cuatro candidatos.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), derivada de las fuerzas revolucionarias que firmaron la paz, es una fuerza de izquierda que tiene un voto duro que eventualmente le permitirá mantener la ficha y está participando a nivel nacional en alianza con el partido indígena Winaq.

La fuerza política Convergencia (CRD-CPO), también derivado de una escisión de la ex guerrilla, decidió no

presentar binomio presidencial y participar sólo con candidatos a diputados y a los gobiernos locales. Mientras que Nueva República lanzó a Aníbal García como candidato a presidente.

Si tomamos como referencia el 3.27 por ciento<sup>8</sup> de los votos que la izquierda logró en 2011, cuando los cuatro partidos participaron aglutinados en el Frente Amplio de Izquierda, el panorama parece compliarse para estas fuerzas que ahora se presentan separadas a los comicios.

Recientemente, a nivel internacional, la Unión Europea, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Organización de Estados Americanos se han manifestado abiertamente en respaldo a que se realicen las elecciones en la fecha prevista, tal como lo ha definido el Tribunal Supremo Electoral. Este horizonte electoral dificulta de gran manera la posibilidad de que se hagan reformas de orden jurídico-político que puedan entrar en vigencia antes del 6 de septiembre.

Ahora bien, la posibilidad de que la coyuntura pueda evolucionar a una oportunidad de “refundación” del Estado implicaría, obviamente, una ruptura institucional respecto de lo cual hay importantes e incidentes sectores nacionales e internacionales que se oponen.

La irrupción de un movimiento social con las características ya referidas haría difícil que el proceso sociopolítico en marcha pudiera desembocar en una salida revolucionaria. Sin embargo, la novedosa convergencia que se ha producido podría contener potencialidades transformadoras, principalmente, como ya se dijo, en términos de cambios sistémicos superestructurales de orden jurídico y político.

Si el proceso electoral sigue su marcha y culmina en las fechas previstas, la realidad indica que, independientemente del partido que logre colocarse al frente del ejecutivo, el país sigue enfrentando el desafío de superar la miseria, pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, que requiere, entre otras cosas, que el Estado retome su función rectora como garante de la equidad social, mediante la formulación e implementación de políticas públicas que enfrenten la pobreza y la exclusión de manera sistémica, sistemática y profunda.

---

8 Véase Tribunal Supremo Electoral-Guatemala C.A. Texto completo disponible en: <http://resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/index.php>

# EL PACTO POR LA IMPUNIDAD SE APODERÓ DEL SISTEMA DE JUSTICIA

JORGE SANTOS\*

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) refiere que la *justicia* es una de las cuatro virtudes cardinales que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece; así también, indica que justicia es el derecho, la razón, la equidad, o bien, el conjunto de todas las virtudes por las que es bueno quien las tiene. Por ello, la justicia se refiere a aquello que debe hacerse según derecho o razón.

Por otra parte, la justicia hace referencia al Poder Judicial cuando se han establecido la independencia de poderes en las repúblicas y las sanciones o penas. De tal manera que, cuando los miembros de una sociedad

piden “justicia” frente a un delito determinado, lo que hacen es pedir al Estado que garantice que el crimen cometido sea juzgado y castigado con la pena que se merece de acuerdo a la ley vigente. De esa forma, es posible afirmar que la justicia cuenta con un sustento cultural que corresponde al consenso compartido a nivel social sobre qué es lo *bueno* y qué es lo *malo* y a una fundamentación formal que implica una determinada codificación en leyes escritas, que son aplicadas por tribunales o jueces.

La humanidad ha buscado durante años la dignidad, la igualdad, la libertad y la equidad: valores que le permitan vivir con bienestar. Para ello ha realizado esfuerzos en construir Estados justos en donde estos valores formen parte del contrato social que se establece en la conformación del mismo.

Sin embargo, no es sino hasta muy recientemente que los derechos humanos, como tales, se vuelven parte de fundamental de la búsqueda incansable de los pueblos, de manera que la *justicia*, en su acepción más amplia, se encuentra involucrada en esa búsqueda, en tanto que, junto a los otros valores humanos, pretende, en conclusión, la vida en dignidad.

\* **Jorge Santos.** Actualmente se desempeña como Subdirector de Defensa de la Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUGUA). Ha realizado labores en el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y coordinó el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Unidad de Estudio y Análisis de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Ha acompañado y ha formado parte de los esfuerzos de los movimientos de campesinos y de estudiantes universitarios.

# GUATEMALA 2015: PROTESTA SOCIAL Y CRISIS ESTRUCTURAL

Desde la Carta de las Naciones Unidas de 1945, se hace referencia a esa aspiración ulterior de la justicia, en tanto que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el

[...] mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.<sup>1</sup>

De tal cuenta que, desde esa fecha a la presente, la humanidad, a través de una diversidad de instrumentos internacionales, ha otorgado todo un andamiaje jurídico que le da vida al derecho humano a la justicia.

En Guatemala esta búsqueda de justicia siempre ha sido una de las mayores aspiraciones de los pueblos; sin embargo, esta lucha siempre ha tenido como telón de fondo la permanente contradicción con poderes fácticos que, en la impunidad, encuentran un asidero de protección de sus espurios intereses.

---

1 Carta de las Naciones Unidas (1945). Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ Instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2005.

## LOS IMPUNES GESTAN EL PACTO POR LA IMPUNIDAD 2

Es menester precisar que, aunque con dificultades, el Sistema de Justicia había logrado gestar algunos importantes avances durante los últimos años. Algunos de dichos avances pueden resumirse de la siguiente manera:

- Creación del Sistema de Mayor Riesgo.
- Con la llegada de la Dra. Claudia Paz y Paz, se desarrolla un nuevo marco de gestión fiscal que permite reducir significativamente la tasa de impunidad (20 por ciento menos) en Delitos contra la Vida.
- Se investiga, identifica y captura a importantes liderazgos de estructuras del Crimen Organizado.
- La presidencia de la Cámara Penal establece que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos gozan de autoejecutabilidad.
- Importantes avances en materia de Justicia Transicional, particularmente el juicio contra Efraín Ríos Montt por los delitos de Genocidio y Deberes contra la Impunidad.

Sin embargo, van a ser todos estos hechos y otros los que provocarán una disputa por el control del Sistema de Justicia. En ellos se evidencia la existencia de grupos de poder que alteran procesos y además ejecutan estrategias de injerencia política. Así, se observan, en primera instancia: la anulación del juicio por genocidio en contra de Efraín Ríos Montt, el 20 mayo de 2013, por parte la Corte de Constitucionalidad (CC); la sanción contra la Jueza Yassmin Barrios, por parte del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios; la súbita muerte del Magistrado César Crisóstomo Barrientos Pellecer<sup>3</sup>;

---

2 Véase “Los bemoles del Pacto por la Impunidad en el Sistema de Justicia 2014” en *Convergencia por los Derechos Humanos*.

3 En 2009, siendo Presidente de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), promovió, junto a la CICIG, la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo para conocer casos de alto impacto. Así mismo, Barrientos Pellecer ordenó que fuera obligatorio reconocer las sentencias de la CIDH sobre los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante la guerra. Desde ese entonces, el Magistrado

## EL PACTO POR LA IMPUNIDAD

y, como corolario de estos sucesos, la reducción del periodo constitucional de la doctora Claudia Paz y Paz como jefa del Ministerio Público (MP).<sup>4</sup>

Estos sucesos representan el arribo de un *Pacto por la impunidad* que tiene la clara intención de asegurar una política de punto final a la persecución por crímenes del pasado. Tanto la cúpula del PP como varios miembros de la línea dura militar e incluso el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF<sup>5</sup>) están implicados en graves violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado interno.

Con el Doctor Barrientos presidiendo la Cámara Penal, se lograron garantías mínimas para los sujetos procesales en los Tribunales de Mayor Riesgo y una mayor supervisión sobre las actuaciones de las Salas de Apelación del ramo penal.

A su vez, durante la gestión de la Doctora Claudia Paz y Paz se adoptó una política de justicia transicional y se avanzó en la política criminal bajo métodos más eficaces de investigación. Entre ellos revisten importancia los casos resueltos de “alto impacto”, como la desarticulación de varias estructuras del crimen organizado, haber perseguido delitos económicos de “cuello blanco” y su lucha frontal contra el narcotráfico y actividades conexas.

Solo en 2013 se lograron 251 sentencias por los delitos

de **narcoactividad**, donde fueron condenadas 326 personas; 281 sentencias contra el **crimen organizado**, donde fueron condenadas 364 personas; y 51 sentencias contra **lavado de dinero u otros activos**, donde fueron condenadas 47 personas.<sup>6</sup>

Al analizar la coyuntura que desembocó en la reducción del mandato constitucional de Paz y Paz al frente del MP, se visualizó el acompasamiento de tres segmentos del bloque en el poder: el CACIF<sup>7</sup>, como expresión gerencial del Sector Empresarial Organizado<sup>8</sup>; el Partido Patriota (PP), con las redes de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti a la cabeza; y la vieja guardia militar, representada en varias asociaciones de extrema derecha.<sup>9</sup>

En el intento de retirarla y desprestigiarla, montaron una campaña mediática de grandes dimensiones. Las acusaciones de estar ideológicamente polarizada no se harían esperar. Aunque las críticas no tuvieran ningún asidero en la realidad, sí provocó desinformación. Pese a las acciones de amparo presentadas por instituciones académicas y de derechos humanos, la CC resolvió acortar abruptamente su mandato sin tomar en cuenta los logros de su administración.

Paz y Paz decidió concursar para conseguir su reelección; sin embargo, la oposición fue bastante dura. El 3 de abril, la Comisión de Postulación del MP conoció **más de 30 señalamientos (tachas) en su contra. Buena parte fueron aceptadas por la Comisión y los votos en su contra provinieron mayoritariamente de Alfredo Marroquín Pineda, presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados (TH-CANG) y los**

---

Barrientos denunció una serie de amenazas en su contra pero no fue tomado en serio, tanto por el MP como por la PDH y la CICIG. Barrientos Pellecer se suicidó en un confuso incidente, el 2 de marzo de 2014, en medio de la coyuntura para elegir a la nueva fiscal general de la república.

- 4 Paz y Paz tomó posesión el 9 de diciembre de 2010, para un periodo constitucional de 4 años que se vencía el 9 de diciembre de 2014. La CC decidió reducir su mandato 7 meses, en medio de una controversia jurídica y política por su permanencia en el puesto. Finalmente, tuvo que dejar el cargo el 17 mayo de 2014.
- 5 Varios elementos apuntan a que el CACIF apoyó la guerra contrasubversiva con financiamiento y logística. Así mismo, la parte resolutive de la sentencia por genocidio (inciso XIII) literalmente dice: “Se ordena al Ministerio Público continuar con la investigación correspondiente en contra de las demás personas que pudieren haber participado en los hechos” (Sentencia C-01076-2011-00015 Of.2°). Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente “A: Guatemala, 10 de mayo 2013.

---

6 Ministerio Público, *Memoria de Labores 2013*, págs. 140 y 141.

7 Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.

8 El SEO está dominado por los intereses del G-8 expresados en FUNDESA, instancia que le apuesta a la formación de una élite intelectual que dirija el modelo de acumulación hacia el neoliberalismo. El CACIF es un espacio más amplio en términos gremiales y por tanto con mayores roces para definir agendas comunes. Para ver algunos ejemplos, véase el Anexo I.

9 Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVE-MILGUA), Frente de Convergencia Nacional (FCN), Frente Republicano Guatemalteco (FRG)/ Partido Republicano Institucional (PRI), la Fundación Contra el Terrorismo (FCT) y la Liga Pro-Patria.

**decanos de las universidades privadas San Pablo (USP), Francisco Marroquín (UFM), del Itsmo (Unis), Panamericana (Upana) y Occidente (UO).**

**Días antes de la inminente salida de Claudia Paz y Paz del MP, el 13 de mayo de 2014, la Sala Primera de Apelaciones cerró el caso** contra Enrique Ríos Sosa y el mayor de aviación Moisés Eduardo Galindo, acusados por el desfalco de 471.5 millones del Ministerio de la Defensa, ocurrido en 2001 durante el gobierno del FRG. Galindo era en ese entonces el Jefe de Presupuesto del Ejército.

El mismo 13 de mayo de 2014, el Congreso emitió el Punto Resolutivo donde afirmó que en Guatemala no hubo genocidio. La moción fue promovida por Luis Fernando Pérez, jefe de bancada del Partido Republicano Institucional (PRI)<sup>10</sup> y presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso<sup>11</sup>.

Este segmento castrense aludido se fortaleció económicamente durante el gobierno del FRG (2000-2003) y entró en pugnas con los principales grupos corporativos del país. Por ello, durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2007) quedaron aislados de las grandes negociaciones del capital y fueron perseguidos por actos de corrupción. No obstante, coinciden con el PP y con el Sector Empresarial Organizado (SEO) en poner punto final a la justicia transicional.

Esta coalición de grupos demostró tener la capacidad de movilizar recursos políticos, legales y mediáticos, no sólo para defenestrar a Paz y Paz sino también para apuntalar un cuadro pactado entre sus diferentes intereses. De esta manera llega a la jefatura del MP la licenciada Thelma Esperanza Aldana Villanueva<sup>12</sup>, una mujer civilista (no penalista) que ha transitado durante su carrera judicial por varios grupos de poder. Aldana, siendo magistrada de la CSJ, jugó un papel importante para desentramar las 56 rondas de negociación para elegir al presidente de la CSJ del período 2013-2014. Esta capacidad de negociación

y otras características de su persona la catapultaron para ser una de las favoritas a convertirse en Fiscal General, al punto que desplazó a los anteriormente ungidos del oficialismo, Eunice Mendizábal y Julio Rivera Clavería. Incluso el personal del Organismo Judicial intentó construirle una imagen afín con las luchas sociales, con tal de obtener el beneplácito de la comunidad internacional; tal es el caso de haber nombrado un congreso de estudios jurídicos y de género con su nombre.

Esta misma circunstancia de alianza entre grupos de élite permitió que el año recién pasado la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Corte de Apelaciones (CA) fueran cooptadas y que posteriormente dicho escenario se replicara hacia la designación de otras instituciones, tales como el del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Esta circunstancia fue denunciada por múltiples organizaciones de derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional.

El resultado es y ha sido inmediato: un sistema de Justicia cooptado con resoluciones apegadas a los intereses de los sectores que pactaron la impunidad, atraso, obstaculización y limitación a ciertos procesos penales son hoy una constante en nuestro debilitado y cooptado Sistema de Justicia.

---

10 El PRI se conformó luego de la desaparición del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), fundado por el General Efraín Ríos Montt. Luis Fernando Pérez fue jefe de la bancada del FRG en los periodos 2011-2012.

11 Dicha comisión presentó al pleno del Congreso, el 7 de noviembre de 2013, la iniciativa 4745, que dispone derogar el acuerdo que le dio vida a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

12 Para consultar su perfil, ver el anexo III.

### 1 ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA EN GUATEMALA

Para el caso guatemalteco, el avance en materia de derechos humanos no se ha desarrollado de la misma manera o de la mano con lo descrito anteriormente, en tanto que la constante modificación de su normativa constitucional y ordinaria ha variado en cuanto a la concepción de Estado que se pretende construir.

La Constitución Política de la República de 1985 establece, en el Título II Derechos Humanos, Capítulo I sobre los Derechos Individuales, la garantía y protección de derechos tales como la libertad e igualdad, la prohibición de detención ilegal, los derechos del detenido, el derecho de defensa, la presunción de inocencia y publicidad del proceso, la irretroactividad de la ley, la declaración contra sí y parientes, entre otra serie de garantías judiciales.

En ese sentido, la Constitución Política de la República, en tanto pretende establecer un Estado Social de Derecho, establece una serie de garantías y derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el del acceso a la justicia pronta y cumplida. De manera general, se puede sostener que el derecho de acceso a la justicia, también denominado por la doctrina española como derecho a la tutela judicial efectiva, “implica la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica, social o de cualquier otra naturaleza, de acudir ante los tribunales para formular pretensiones o defenderse de ellas, de obtener un fallo de esos tribunales y, que la resolución pronunciada sea cumplida y ejecutada.”<sup>13</sup>

De acuerdo con Rojas, se establece que, conforme a la anterior definición, el derecho al acceso a la justicia podría ser analizado desde una triple perspectiva: la primera, el acceso propiamente dicho; es decir, la posibilidad de llegar al sistema judicial sin que existan obstáculos para el ejercicio de dicho derecho. La segunda perspectiva es lograr un pronunciamiento judicial que solucione el conflicto o tutele el derecho, siempre que se hubiere cumplido con los requisitos de admisión que establece la ley. El tercero, finalmente, es lograr que la resolución emitida sea cumplida y ejecutada, pues, si se entiende

que se acude a un proceso para que se restablezca o proteja un derecho, un interés o un bien, en la medida en que el fallo no se ejecute, el derecho de acceso a la justicia no estará satisfecho.

Por su parte, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (ICCPG) refiere que la Constitución de la República de Guatemala garantiza como derechos fundamentales, entre otros, la libertad, la seguridad, la paz, el desarrollo integral de la persona y el deber del Estado de garantizar que dichos derechos se materialicen y que no se vean afectados. Es así que el acceso a la justicia, que es un derecho de los ciudadanos, se trastoca en una obligación que tiene el Estado de proporcionar los mecanismos adecuados para que toda persona, independientemente de su condición socioeconómica y cultural, pueda acudir al sistema de justicia para la resolución de sus conflictos.

El ICCPG establece y desarrolla que el acceso a la justicia constituye un servicio público, por ser exclusivo de la institucionalidad del Estado y porque bajo ninguna perspectiva puede ser delegable. Estos aspectos –tanto el de obligatoriedad del Estado, así como el que no pueda ser delegable– poseen las siguientes características: **continuidad**, refiriéndose a que el servicio público no deje de prestarse, por ningún motivo, en todo tiempo y lugar, además de que no se presenten obstáculos para el ejercicio de los derechos de los individuos; **la adaptación del servicio** a las condiciones imperantes de la comunidad, porque el servicio debe responder a las necesidades concretas de los ciudadanos y garantizar la presencia física de las instituciones de justicia<sup>14</sup> Además de reorientar recursos de la justicia hacia las necesidades locales; la **igualdad**, aunque legalmente todas las personas gozan del derecho de igualdad, en la realidad existen condiciones estructurales que demuestran lo contrario, ante esto la administración de justicia debe procurar que estas condiciones de desigualdad se diluyan al momento de hacer efectivo el cumplimiento de la ley; la **gratuidad** responde a la posibilidad de los individuos de acudir al sistema de justicia y defender sus derechos mediante una

13 Rojas Álvarez, Martha, “Derecho de Acceso a la Justicia. Consagración constitucional en Bolivia y desarrollo jurisprudencial”.

14 Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal, Instituto Nacional de Ciencias Forenses y la Policía Nacional Civil.

adecuada representación, que no implique para el individuo un costo tal que convierta en negatorio el derecho de acceso y atención; y **celeridad** con relación a la respuesta que debe dar el sistema de justicia, misma que deberá ser en un tiempo razonable, acorde a los plazos establecidos en la ley.

Sin embargo Antonio Augusto Cancado Trínade, juez y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, amplía la definición del derecho al acceso a la justicia, refiriendo que, a partir de los principios fundamentales de la igualdad y de no discriminación que amparan a todos los derechos humanos, atiendan a las necesidades apremiantes de la persona humana.

Dicha afirmación la realiza al darle mayor interpretación a la indisociabilidad entre los artículos 25 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>15</sup>, la cual conlleva el caracterizarla como parte del dominio del *jus cogens* ('la ley obliga'), donde se entiende el acceso a la justicia como la plena realización de la ley; o sea, se considera como parte del dominio del *jus cogens* la intangibilidad de todas las garantías judiciales en el sentido de los artículos 25 y 8, tomados conjuntamente:

No puede haber duda de que las garantías fundamentales, comunes al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, tienen una vocación universal al aplicarse en todas y cualesquiera circunstancias, conforman un derecho imperativo (perteneciendo al *jus cogens*), y acarrear obligaciones *erga omnes* (contra todos) de protección.<sup>16</sup>

De tal cuenta que, en tanto que éste es un derecho imperativo, debe de dársele una interpretación desde las obligaciones que los Estados tienen para su concreción; por lo tanto, estos están obligados no sólo a atender las de carácter de mera conducta, tales como la adopción de medidas legislativas, sino debe de atender las obligaciones de diligencia y resultado para que efectivamente pueda darse cumplimiento al derecho humano del acceso a la justicia. Estas obligaciones de diligencia y resultado suponen la actuación del Estado en el marco la prevención, investigación y sanción de los responsables.

Es por ello que, en su acepción más amplia, cuando se busca la *justicia* como virtud cardinal que le asista a todos los seres humanos, se habla de que en el dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, movido por consideraciones de orden público internacional, estamos ante valores comunes y superiores que le son subyacentes y que se configuran como verdaderamente fundamentales e irreductibles. Podemos aquí visualizar un verdadero **derecho al Derecho**, o sea, el derecho a un ordenamiento jurídico que efectivamente salvaguarde los derechos inherentes a la persona humana. Esta evolución, con el reconocimiento del acceso directo de los individuos a la justicia internacional, revela "[...] el advenimiento del nuevo primado de la razón de humanidad sobre la razón de Estado, a inspirar el proceso histórico de humanización del Derecho Internacional"<sup>17</sup>.

Cuando no se dan los elementos que constituyen el derecho humano al acceso a la justicia, nos encontramos ante la *impunidad*. En ese sentido, cabe destacar que este proceso conocido como impunidad no es más que el resultado de la conjugación de varios elementos en la construcción del Estado y la sociedad. Por lo tanto, para los efectos del presente estudio, entenderemos la impunidad como la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y (en caso de que los responsables sean reconocidos como culpables) condena a penas apropiadas, incluso a

---

15 Tal y como se refirió anteriormente, el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos hace mención a las garantías judiciales a las que toda persona humana tiene derecho; del mismo modo, el artículo 25 de la misma Convención hace referencia a la protección judicial.

16 Cancado Trínade, Antonio Augusto. *La Ampliación del contenido material del ius cogens*. Texto completo disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/3%20-%20cancado.DM.MR.1-16.pdf>

---

17 Ídem.

## EL PACTO POR LA IMPUNIDAD

la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>18</sup>

Guatemala es de los países con las mayores tasas de impunidad en la región latinoamericana. Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la tasa de impunidad es del 93 por ciento. Es importante resaltar que la responsabilidad de las altas tasas de impunidad en Guatemala no es exclusiva de los operadores de justicia, sino también de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, debido a la falta de políticas de seguridad que aborden las causas reales de la delincuencia y brinden protección a jueces, magistrados, fiscales, testigos e investigadores. Las amenazas o acciones contra los operadores son generalizadas y de ellas dan cuenta sus frecuentes pedidos de protección, los asesinatos y el exilio de las personas que actuaron como testigos en causas de conocimiento público.<sup>19</sup> Con la intimidación se reduce a poco o nada la independencia y la imparcialidad del juzgador, así como el derecho de los ciudadanos a la determinación, mediante el sistema de justicia, del alcance de sus derechos y obligaciones.

## 2 EL ESTADO GUATEMALTECO Y SU COMPROMISO FRENTE AL DERECHO HUMANO A LA JUSTICIA

Después de 36 años de Conflicto Armado Interno en Guatemala, a través de los Acuerdos de Paz, no sólo pusieron fin a dicho enfrentamiento, sino representaron la posibilidad de construir un Estado que promoviera la inclusión, la equidad y la justicia para la ciudadanía. En ese sentido, el Estado guatemalteco, desde el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos que fue firmado por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Gobierno de Guatemala, se compromete a actuar con firmeza contra la impunidad y refiere que, para el logro de dicho objetivo, realizará la adopción de medidas

legislativas o de cualquier otro orden, mismas que se orienten al enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los Derechos Humanos. Este acuerdo establece el compromiso del Estado de luchar contra la impunidad de delitos del pasado, como un mecanismo que le permita el combate a la impunidad de delitos del presente, dado que sin esa condición no le será posible superar los desafíos en cuanto al acceso a la justicia se refiere.

Posteriormente, en el marco de la firma de los Acuerdos de Paz, se pacta el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas con el fin de superar la histórica condición de exclusión, marginalidad e inequidad a la que los Pueblos Originarios han sido sometidos. En dicho Acuerdo se establece que el Estado guatemalteco se compromete a una serie de reformas y cambios de normativa, así como al impulso de políticas públicas que reconozcan el derecho consuetudinario. Este importante paso en la garantía del derecho humano a la justicia de los Pueblos Indígenas se realiza sobre la base de que la normativa tradicional de los Pueblos Indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades y, por consiguiente, para el mantenimiento de su cohesión.

Sin embargo, es en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad democrática en el que con precisión se aborda el tema del sistema de justicia. El Acuerdo en cuestión establece que una de las grandes debilidades estructurales del Estado reside en el sistema de administración de justicia y lo cataloga como uno de los servicios públicos esenciales. De tal cuenta que reconoce que, en este sistema, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales propician corrupción e ineficiencia.

Precisamente para combatir los males anteriormente descritos, el Estado guatemalteco se comprometió al impulso de sendas reformas legales que pudieran apoyar al sistema de administración de justicia, superar las grandes y graves deficiencias; si bien estas fueron rechazadas en una Consulta Popular, han sido la base de los principales acuerdos y pactos alcanzados por la sociedad guatemalteca.

<sup>18</sup> Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add, 18 de febrero de 2005.

<sup>19</sup> Informe del Procurador de los Derechos Humanos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 118vo período de sesiones. Washington, 16 de octubre de 2003.

Estas reformas contenían importantes elementos que, de haberse implementado, nos permitirían mayores niveles de acceso a la justicia. Entre otra serie de reformas, se establecían algunas que aún cuentan con vigencia en el presente, tales como la modificaciones a la Carrera Judicial, al servicio Público de la Defensa Penal, al Código Penal, así como la creación de una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. Resulta importante señalar que muchos de los recientes consensos sociales en relación a la materia recogen o amplían en su mayoría los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.

Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados ha desarrollado visitas al país en diferentes años, elaborando una serie de recomendaciones al Estado guatemalteco para su realización. Primero el señor Param Kumaraswami y luego Leandro Despouy, realizaron las recomendaciones, entre las que se encuentra la necesidad de que se establezca una política unificada en materia de justicia.

En la actualidad existe una multiplicidad de instituciones que actúan de manera fragmentada y desarticulada, lo cual incide de manera negativa en el desempeño del sistema de justicia en su conjunto. De particular importancia es la necesidad de definir una política criminal y criminológica del Estado; la creación de un Ministerio de Justicia podría contribuir a solucionar estos problemas.

Así mismo, es necesario que se reglamente la forma de elección de los magistrados. El sistema actual da lugar a interferencias externas y está altamente politizado, lo que tiene un impacto negativo en la independencia del poder judicial. En cuanto a la investigación criminal, es necesario que los organismos que participan en la misma lo hagan de una manera coordinada y armónica, con el fin de asegurar que ésta sea efectiva. En ello juega un papel fundamental la CICIG.

Finalmente, es pertinente la adopción de una serie de reformas legislativas, entre otras, en materia de acceso a la justicia. El poder legislativo tiene una responsabilidad fundamental en el avance de la lucha contra la impunidad en Guatemala. En ese mismo marco de ideas, la CICIG desarrolló y propuso en 2011 una serie de reformas constitucionales que, por un lado, permitirían o darían mayores instrumentos para la lucha contra los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y, por el otro, darían

la posibilidad de alcanzar el derecho a la justicia.

La CICIG propuso, entre otra serie de reformas constitucionales: la necesidad de impulsar modificaciones a la carrera judicial y el proceso de elección, particularmente introducir la garantía de carrera judicial entre las que cuenta el Organismo Judicial, lo que es pertinente para garantizar la independencia y excelencia profesional de la judicatura, extendiéndola además hasta la propia Corte Suprema de Justicia; el establecimiento de un Consejo de la Judicatura como ente encargado de la Carrera Judicial; la exclusión de las Comisiones de Postulación del mecanismo de nombramiento de jueces y magistrados, trasladando esta función al Consejo de la Judicatura. Además, propuso también que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueran electos por el Congreso de la República, a partir de la nómina de aspirantes propuesta por el Consejo de la Judicatura y que sean los jueces de carrera quienes puedan optar, en conformidad a sus méritos y de acuerdo con el procedimiento contemplado en la Ley, a los cargos de magistrados de las Cortes de Apelaciones y otros tribunales de igual categoría, en un proceso objetivo y transparente desarrollado bajo responsabilidad del Consejo de la Judicatura.

A su vez la CICIG, en consonancia con lo pactado en los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas, deja sentado que es necesario que se reconozca constitucionalmente los sistemas jurídicos propios de los Pueblos Indígenas, garantizando el respeto a los derechos humanos y a ampliar estos en la legislación que corresponda.

Por último, importante resulta referir que, en cuanto al Ministerio Público, establece, igual que en el caso de la judicatura, la necesidad de modificar el proceso de selección y elección de la persona que se desempeñará como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, así como la necesidad de elevar a rango constitucional la carrera fiscal.

# DESAFÍO AMBIENTAL PARA LA GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA

DR. YURI GIOVANNI MELINI\*

La riqueza natural de Guatemala es el mayor activo nacional, un bien público de valor social incalculable; presta servicios ambientales para la sociedad guatemalteca, base esencial invaluable para un modelo de desarrollo social incluyente y económico de largo plazo, ambientalmente sostenible e intergeneracional.

Los bienes naturales y los servicios ambientales de Guatemala no son percibidos como beneficios y oportunidades por los actores políticos, los eco-

nómicos y quizá la misma población en general, lamentablemente. Existe una cultura de la *no valoración* hacia los elementos naturales, que son beneficios que no están, de manera irresponsable, internalizados dentro de las cuentas nacionales del producto interno bruto.

La paz social y el bien común se construyen sobre la base de la convivencia armónica de la población consigo misma y, por supuesto, con los bienes naturales. El no acceso, la depredación, la destrucción acelerada, la contaminación, el expolio de la riqueza mineral del subsuelo guatemalteco y la acelerada comercialización a precio de rebaja han contribuido grandemente a desarrollar un imaginario social combativo y defensivo por parte de las comunidades, las organizaciones civiles, la academia, la iglesia y la población en general, mismas que han sido amenazadas por la destrucción que provoca el extractivismo desmedido del entorno natural. Esa defensa se define como defensa a la tierra y al territorio, que resultan ser extensiones esenciales de los diferentes medios de vida digna, particularmente la humana, tan relacionada en lo cotidiano a lo natural. Allí se

\* **Dr. Yuri Giovanni Melini.** Activista ambiental, defensor de Derechos Humanos. Director General del Centro de Acción Legal-Ambiental y social de Guatemala (CALAS) desde 2000. Premio Mundial a los Defensores de los Derechos Humanos en Riesgo, "The Front Line Defenders at Risk Human Rights" (Dublín, Irlanda, 2009). Catedrático universitario (1999-2008). Columnista de prensa en el *Diario de Centro América* (2008-2010) y el *Diario Digital Plaza Pública* (2011). Asesor político y acompañante de las comunidades en los departamentos de Santa Rosa y Jalapa, que resisten la imposición de proyectos de minería química de metales preciosos.

desarrollan la agricultura, la forestaría, la acuicultura, el ecoturismo comunitario de aventura...

El agua, que es vida, es degradada por la contaminación industrial, la cual pone en riesgo la salud de las poblaciones en diferentes partes de las cuencas y unidades hidrográficas, particularmente por la agroindustria de monocultivos y las empresas mineras. ¿Cómo hacer entender a los políticos que la naturaleza, ese entorno ambiental que también subsume a la cultura humana, es la base de cualquier modelo de desarrollo que el estado guatemalteco quiera emprender?

Toda decisión económica provoca un impacto ambiental que genera una protesta social. La diversificación de la matriz económica del país sólo puede ser posible cuando previamente se realicen estudios y análisis de costo-beneficio relacionados con los riesgos ambientales y sociales que el estado debería de pagar versus los beneficios económicos obtenidos por la explotación extractiva, los cuales podrían incrementar la economía nacional y que, en teoría, elevarían el fondo común del Estado para redistribuir la riqueza entre los diversos actores nacionales.

Han pasado 15 años desde la imposición del modelo extractivo minero en Guatemala y el tan deseado derrame económico no ha sido más que una quimera.

Estamos claros que los bienes naturales y los servicios que estos nos proveen tienen funciones de carácter ambiental, social y económico, eso no se niega; la situación está entonces en cómo, cuándo, dónde, para qué y qué beneficios traerá su aprovechamiento racional a la nación en su conjunto.

Históricamente las élites económicas y políticas se han recetado rentas y privilegios, obtenidos sobre la base de la corrupción, el tráfico de influencias, por medio del amaño de leyes y el despojo de los bienes naturales y los servicios ambientales guatemaltecos. Sí; esas élites que definen el neoliberalismo como una actitud de vida y forma de gobierno no son capaces de entender que su visión económica se ha quedado corta –miope– cuando presupone que los impactos ambientales son externalidades que deben absorberlas el Estado y la población. Nunca ellos, amparados en la mano invisible del mercado, han estado dispuestos a pagar y a asumir su responsabilidad por los impactos y la contaminación que provocan como empresarios.

En el Derecho internacional ambiental, el precepto “el que contamina paga” está claro; en el entorno

nacional es una tragedia observar la contaminación industrial y los impactos provocados por las empresas transnacionales o locales, que con total impunidad destruyen e impactan irreversiblemente el ambiente.

Los bienes naturales son estratégicos para el país, pero también garantizan la seguridad ambiental y estabilidad nacional. En el momento actual son la base obligada para planificar y desarrollar el futuro, con una visión intergeneracional responsable de la nación guatemalteca. Los costos por la pérdida de la naturaleza, eso ambiental que lo es todo, son incuantificables e indeterminados, pero se hacen manifiestos en el deterioro del entorno y en la degradación del paisaje, particularmente en la disminución de la calidad de vida de la población guatemalteca, causando efectos en su salud y su dignidad.

Vivimos en paisajes injustos, en ciudades basurero, con ríos altamente contaminados y espacios públicos afectados irreversiblemente. La pérdida de la cobertura forestal es acelerada: anualmente el país pierde más de 100 mil hectáreas de bosques. Las principales cuencas hidrográficas están altamente degradadas; algunos ejemplos de ello lo encontramos en Chixoy, Motagua, Samalá, entre otras.

La cobertura del servicio de agua potable sanitariamente consumible apenas llega al 70% de la población a nivel nacional; más del 90 por ciento de las aguas superficiales están contaminadas por materia fecal. Existen también en el país al menos 500 mil familias (aproximadamente 2.5 millones de habitantes) que todavía hoy no tienen acceso a la energía eléctrica.

En los últimos 50 años se han extinguido más de 35 especies de flora y fauna silvestre, lo cual parece una ironía viniendo de un país que es considerado como mega-biodiverso (número 17 del planeta, según la Convención de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas).

La extensión de los monocultivos (caña de azúcar, palma africana, café, melón y banano) por medio del acaparamiento de las tierras no sólo afecta la calidad ambiental, sino que contribuye significativamente a la conflictividad agraria en el país. Situación que nos revela la débil línea entre lo agrario y lo ambiental, particularmente en sistemas ambientales como el edáfico (suelo) y el hídrico (agua), elementos ambientales esenciales y a la vez indispensables para las actividades agrícolas de subsistencia, base de

la economía campesina y por ende condición para la promoción del desarrollo rural integral.

La diversidad biológica es un elemento importante dentro de las políticas públicas, particularmente porque su uso racional puede contribuir grandemente a la resolución de problemas nacionales estructurales, como la desnutrición; a la vez, puede ser parte de la solución a situaciones de contingencia, como la crisis de seguridad alimentaria y nutricional del país.

Un país como Guatemala, que no cuenta con una planificación para el desarrollo sostenible orientado sobre la vocación y los usos del suelo, que no cuenta con un plan de ordenamiento territorial efectivo, debe hacer grandes esfuerzos para lograr un programa de buen vivir si no percibe que las soluciones están más cerca de lo que los planificadores se imaginan.

El principal y mayor esfuerzo para ordenar el territorio nacional se ve reflejado en el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). Aproximadamente el 32 por ciento de la extensión territorial está sometida a algún tipo de categoría de manejo a través de la protección legal especial.

Los parques nacionales, los refugios biológicos y las reservas de vida silvestre, entre otros, son inalienables y prestan servicios ecológicos esenciales como la producción de agua, fijación de carbono, producción de oxígeno, centros de germoplasma y reservas de flora y fauna silvestre, además de contener unidades de paisaje únicas que, de ser bien desarrolladas, podrían consolidar al país como un destino de naturaleza para promover una oferta turística inigualable en el contexto internacional.

Por sus características fisiográficas, orográficas e hidrográficas, el territorio nacional es altamente vulnerable al fenómeno del calentamiento global y del cambio climático, siendo las poblaciones más pobres las más afectadas y amenazadas en su seguridad integral (humana y ciudadana).

Los altos niveles de degradación ambiental, producto de malas decisiones políticas o de la debilidad de una institucionalidad pública que a conveniencia no se ha desarrollado, se hace evidente en problemas ambientales como la eutrofización del Lago de Amatitlán, la degradación de las cuencas de los 18 ríos de la vertiente del Pacífico, el florecimiento de las cianobacterias en el Lago de Atitlán, los incendios forestales, la tala ilegal de madera y el tráfico de fauna silvestre, así como el reciente caso del ecocidio del Río La Pasión. Estos casos revelan los

niveles de impunidad ambiental y los altos grados de corrupción que el sistema político permite y que el estado es incapaz de superar.

Las debilidades institucionales en el sector público ambiental (MARN, CONAP, INAB, MSPAS, MUNICIPALIDADES, MEM, MAGA, MICUDE y otros) son producto de la falta consistente de inversión presupuestaria por parte del Estado. Parece ser que hay un interés mezquino por que la institucionalidad pública ambiental no se consolide y desarrolle.

Los bienes naturales no renovables pueden tener una función económica si y sólo si su aprovechamiento no impacta irreversiblemente en el ambiente y si se obtiene previamente el consentimiento libre e informado a través de mecanismos efectivos de participación ciudadana, como la consulta de buena fe o la consulta a petición de los vecinos. La minería química de metales preciosos no es una opción para el desarrollo económico del país porque la misma no es ambientalmente sostenible, no es socialmente aceptada (98 por ciento de la población ha dicho NO a través de más de 95 consultas) y económicamente no es rentable para el Estado.

Otras formas de explotación minera deben ser previamente discutidas, como la de materiales de construcción, rocas, canteras, arenas y gravas. La explotación de arenas férricas marinas es plenamente insostenible y, por tanto, es popularmente rechazada.

Los hidrocarburos explotados históricamente desde la década de 1950 no han proveído al Estado ingresos adicionales; todo lo contrario, han sido foco de corrupción, de expoliación y rentas para la oligarquía de este país. Las nuevas tecnologías de explotación, como la inyección de agua a presión, son una amenaza ambiental nueva y una eventual fuente de conflictos en las zonas de Huehuetenango, el Ixcán, Verapaces y Petén.

Una matriz energética fundamentada en la producción limpia es parte del potencial ambiental del país; sin embargo, las hidroeléctricas han sido fuente continua de conflictos toda vez que las poblaciones afectadas, particularmente los pueblos indígenas, las rechazan, porque las hidroeléctricas destruyen sus medios, formas y expresiones de vida y saberes ancestrales, a la vez que ellos no perciben beneficios directos, como el acceso a la energía eléctrica a un precio justo y la universalización de la cobertura a comunidades remotas. Aquí el fondo del problema está, más que nada, en quién se beneficia de la pro-

ducción eléctrica; nuevamente nos encontramos con que las beneficiadas son las élites más rancias de la oligarquía nacional, en asociación con el capital transnacional.

El deterioro ambiental se manifiesta en la pérdida de bosque, suelos, biodiversidad, contaminación del agua, afectación de la salud y expolio de la riqueza del subsuelo nacional.

La demanda y la protesta social se expresa con diferentes formas de defender la naturaleza. Las respuestas de las poblaciones y comunidades afectadas por la imposición de proyectos extractivos han sido la organización social, la movilización y la resistencia pacífica no violenta en defensa de la vida, el agua y el territorio: una amplia acción política ciudadana.

Desde la cosmovisión indígena vista como la madre naturaleza, con la protección total, su accionar también ha sido consolidarse como pueblos originarios, restaurando sus autoridades ancestrales y construyendo un discurso reivindicativo fresco.

Así mismo, muchas comunidades han recurrido a las acciones legales para la defensa de los bienes naturales y de sus propios medios de vida, causando un verdadero desafío al poder judicial, el cual no ha podido dar respuesta jurídica a sus legítimas peticiones y demandas sociales. Resoluciones legales, pero no justas, se han producido, ante lo cual la población ha redoblado esfuerzos para defender a cualquier costo la naturaleza. La respuesta del gobierno y las empresas ha sido criminalizar a las poblaciones en resistencia y defensa del territorio a través de la *judicialización* de los conflictos, así como la persecución penal de sus dirigentes para, de esta manera, romper el fuerte tejido social, desmotivar la participación ciudadana e infundir miedo para “evitar los conflictos con la ley”.

En el momento electoral actual, es poco lo que se percibe dentro de la oferta programática. La institucionalidad de los partidos políticos es débil y, por supuesto, el tema ambiental no da votos, sino que resta financiamientos.

Para nadie es un secreto que el financiamiento por parte del sector privado de los partidos políticos conlleva el flujo de fondos de empresas nacionales o transnacionales a quienes luego hay que pagar favores, como el ablandamiento de los estudios de evaluación de impacto ambiental, el otorgamiento exprés de licencias, contratos o permisos: ese es el costo no hablado de lo ambiental, el sacrificio del

futuro por el tráfico de influencias, por el simple “dejar hacer” o por no fortalecer la institucionalidad ambiental del país.

Los partidos políticos así han actuado en los últimos 20 años y no hay razón para pensar que esas malas prácticas hayan sido superadas. Es obvio que el tema ambiental es delicado de tratar y que, por lo tanto, se espera que el mismo no haga olas y pase lo más discreto posible, pero sí: es foco de corrupción.

Eso se ha acabado en 2015. El pueblo está alzado en demandas, en auditoría social, en fiscalización, en denuncia ciudadana, en acceso a información pública, dispuesto a ejercer sus derechos y garantías, claro de la obligación contenida en el Artículo 97 constitucional referente al medio ambiente y el equilibrio ecológico, donde se regula que los habitantes del territorio nacional deben propiciar un modelo de desarrollo económico que prevenga la contaminación del ambiente y garantice el equilibrio ecológico. Signos como éste son la base para pensar que en Guatemala. Más allá de la gobernanza ambiental, el pueblo ha tomado su papel para procurar la gobernabilidad democrática que conlleva la ambiental.

# UNA APROXIMACIÓN A LA DENOMINADA **CONFLICTIVIDAD SOCIAL**

ANDREA ISABEL IXCHÍU HERNÁNDEZ\*

Guatemala es producto de una historia de despojos, de colonización, de élites corruptas y obtusas incapaces de entender otras formas de vida y organización construidas fuera de la lógica del capital, de Iglesias sumamente conservadoras y de aparatos militares y paramilitares represivos y maquiavélicos.

La historia de Guatemala muestra el uso de los distintos tipos y formas de violencia utilizadas como recursos para la dominación y garantía del mantenimiento de privilegios para unos cuantos y la exclusión de la mayoría de la población en la toma de decisiones políticas y en el acceso a la riqueza material. Todo esto ha construido relaciones sociales dañinas, en donde la violencia ha sido naturalizada y hasta es objeto de consumo diario.

\* **Andrea Isabel Ixchíu Hernández.** Columnista de Opinión en el *Periódico de Guatemala*. Presidenta de la Junta Directiva de Recursos Naturales de los 48 Cantones en el año 2013. Ha incorporado su experiencia desde la gestión cultural y el activismo digital dentro de las prácticas comunitarias y el ejercicio de la autoridad comunal.

El racismo, el patriarcado y el desprecio a la disidencia convierten a las personas en sujetos marginales expuestos cotidianamente al ejercicio de agresiones descarnadas y hasta actos de genocidio. Es larga la historia de exclusión que padece gran parte de la sociedad guatemalteca y ese es uno de los principales aspectos que subyacen en toda la movilización social y en los altos niveles de conflictividad que actualmente se generan en Guatemala.

El Estado de Guatemala es un proyecto oligárquico-militar excluyente desde su formación, pues nunca incluyó a los habitantes originarios del territorio en sus planes. Todo lo contrario: el genocidio vivido por los pueblos indígenas desde 1492 hasta estos días lo demuestran. La negación del mestizaje y la aspiración a la *blanquitud* siguen siendo motores de exclusión y racismo.

Los fundamentos políticos e ideológicos del sistema republicano guatemalteco -que se firmó "antes de que el pueblo lo firmara", como consta en el acta de independencia de Guatemala de la corona española firmada en 1821- están basados en la concentración de la riqueza material en pocas manos, en la centralización de las decisiones políticas, en la dominación de

## GUATEMALA 2015: PROTESTA SOCIAL Y CRISIS ESTRUCTURAL

unos sobre otros y en el despojo la vida y el territorio de las comunidades en beneficio de terceros. Por lo tanto, la república de Guatemala fue concebida en beneficio de una minoría blanca, criolla.

Esta estructura de privilegios se mantiene hasta la fecha. Por supuesto, ha sufrido mutaciones. En 1986 esta estructura dejó de ser funcional solo a las élites tradicionales, sino inició un camino de beneficio a estructuras del crimen organizado organizadas en muchos partidos políticos.<sup>1</sup>

Desde 1986, la implementación y profundización del modelo neo-liberal por parte de las clases dominantes generaron una crisis social profunda y hoy empezamos a ver los efectos graves de este modelo, reflejados en la crisis política más grave de las últimas décadas de nuestra historia, en donde las instituciones del Estado han sido convertidas en botines de robo.

Las investigaciones y capturas que realizó la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) a altos funcionarios públicos vinculados al crimen organizado, dio certezas a la población sobre la forma de funcionamiento de redes de defraudación aduanera, desfalcos al sistema de seguridad social, desfalcos al sistema de seguridad ciudadana y de redes criminales trabajando dentro de las Cortes de Justicia. Si bien es cierto que esto ocurre desde hace muchos años, es la primera vez que hay elementos de prueba y judicialización efectiva contra los funcionarios implicados, entre ellos la ex Vice-Presidenta de Roxana Baldetti Elías.

La corrupción dentro del Estado ha generado una institucionalidad débil, incapaz de atender las demandas de salud, educación, alimentación y seguridad de la población. En el año 2015, 18 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, mueren más personas al día que durante la guerra por violencia armada, por enfermedades comunes, por hambre y abandono.

Las tasas de desempleo aumentan al mismo ritmo que las violaciones laborales cometidas contras las pocas personas que sí tienen un trabajo. Los desalojos violentos a comunidades indígenas y campesinas ocurren más continuamente y, en estos

últimos 4 años de gobierno militar, la implementación de proyectos extractivos de forma violenta ha roto su marca. Se ha convertido a nuestro país en un bodega de mano de obra de barata y recursos estratégicos, impulsando la profundización del saqueo, la explotación y la devastación ecológica en función de los intereses internacionales.

Todo este proceso de despojos y represión ha implicado la emergencia y mayor movilización de luchas y resistencias históricas de los explotados y oprimidos de este país, mayoritariamente indígenas, evidenciando la dinámica contradictoria del proyecto de los poderosos, que condena la corrupción pero que fomenta el despojo de territorios a los pueblos mayas. Pero, a pesar de la intensión de exterminio y de la represión, los autogobiernos de los pueblos indígenas en Guatemala aún resisten y, ante la corrupción, la movilización social dado algunos frutos.

Estas luchas y resistencias en las comunidades indígenas, garífunas y xincas, son tan antiguas como las instituciones coloniales que se niegan a desaparecer, sin embargo la actual crisis política tiene mucha relación también con el origen de la democracia guatemalteca, ya que esta surge dentro de un proceso de negociaciones de paz.

Como bien explica Edelberto Torres Rivas, en otros países que estuvieron en guerra las discusiones para la construcción de la paz se enfocaron básicamente en cinco puntos de difícil acuerdo: el cese de fuego, la distribución del poder, los territorios por adjudicar, el intercambio de prisioneros y la fecha y las condiciones para las elecciones futuras. En todos estos casos, la *democracia* es una consecuencia del fin del conflicto.

Sin embargo, nada de esto ocupó la atención de las pláticas guatemaltecas en las negociaciones de paz. "El enfrentamiento armado ya no existía en 1996 y lo que se negoció fue el futuro del 'desarrollo económico, social y político del país'. En consecuencia, los Acuerdos debieron llamarse de 'desarrollo y democracia', no de 'paz'", afirma Torres.<sup>2</sup>

Pero a pesar de la exclusión, Guatemala también es producto de una diversidad cultural intensa, vibrante, en donde habitan 22 idiomas, cosmovisiones, formas

1 Torres Rivas, Edelberto. *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: F&G editores, 2011, pág. 22.

2 Torres Rivas, Edelberto, "Guatemala: desarrollo, democracia y acuerdos de paz" en *Revista Centroamericana de Estudios Sociales*. FLACSO, 2008, pág. 19.

de vida y una organización social que han mostrado, en los últimos años, una creciente capacidad para resistir el modelo de robo asentado en la minería a cielo abierto y en megaproyectos como las represas hidroeléctricas.

Más de 30 municipios declararon, desde mediados de la década de 2000, su oposición a la minería. Cada uno de los pueblos originarios ha enfrentado el sistema de despojo de los territorios y para ello han utilizado desde los procedimientos establecidos en las leyes del país hasta la resistencia pacífica para defender su territorio.

Una de las acciones más notables fue la Marcha Indígena Campesina y Popular iniciada en Cobán el 19 de marzo de 2012, que llegó nueve días después a Ciudad de Guatemala luego de recorrer a pie más de 200 kilómetros.<sup>3</sup> La marcha no sólo reunió miles de personas de diversas pueblos, sino que logró agrupar las principales demandas, entre ellas el cese de los desalojos a comunidades indígenas y campesinas, la persecución y criminalización en contra de líderes y lideresas comunitarios, las falsas acusaciones contra defensores de derechos humanos, las acciones parcializadas de jueces y fiscales, las órdenes de captura y juicios amañados, la intimidación y ataques en contra de miembros de cientos de comunidades y organizaciones, así como los asesinatos y allanamientos a líderes comunitarios.

Coincidió con diversos análisis hechos por expertos, en donde señalan que, por lo general, la movilización social es propiciada por sentimientos de agravio generalizado, como los que produce la pobreza; también se sabe que, aunque esta es una condición necesaria, no es suficiente en sí misma para provocar la conflictividad, sino que hay cambios políticos y económicos que influyen en gran medida para su estallido.

En Guatemala, la firma de la paz no fue el fin del fratricidio, sino la creación de condiciones que niegan y superan las causas que provocaron la guerra: desigualdad, exclusión y racismo. Por lo que, siguiendo la afirmación que Edelberto Torres Rivas enunció, “en Guatemala no hubo guerra civil, sino guerra contra los civiles (algo peor por sus efectos a largo plazo)”.

---

3 Herández, Oswaldo, “Los Pasos del Campesinado” en *Plaza Pública. Periodismo digital*. Texto completo disponible en: <http://www.plazapublica.com.gt/content/los-pasos-del-campesinado>

La constitución de regímenes militares a partir de 1954, con la introducción de gobiernos militares conformaron un Estado terrorista que destruyó organizaciones sociales, partidos políticos y otras formas de organización y liderazgos; estos regímenes militares asesinaron a decenas de millares de personas, muchas de las cuales no estaban en la oposición democrática. Por eso se afirmó en una corte, en el año 2013, que en Guatemala sí hubo genocidio.

Desde la introducción de la *democracia*, la participación efectiva de la ciudadanía en la conformación de partidos políticos ha sido insuficiente. Se han invisibilizado otras formas de organización social que son propias de las comunidades indígenas, que tienen su propio sistema de justicia, su sistema de autoridades e instituciones, que tienen otras prácticas de reproducción de la vida y la comunidad y llevan dentro de sí otras nociones de estatalidad.

Todo lo que ocurre hoy, en esta sociedad, está de alguna manera relacionado con el ejercicio de la violencia aplicada por el Estado y una parte de la sociedad – la elite- contra otra parte de ella – pobre, mestiza, indígena-.

La instalación de gobiernos civiles electos con un fundamento relativo de legitimidad fue parte de una estrategia contrainsurgente de los Estados Unidos en 1986, que se facilitó por el enorme desprestigio que había acumulado el ejército nacional desde 1964, con el golpe de Estado al gobierno de la revolución de Jacobo Arbenz: ineficacia, terrorismo y corrupción. Con aliados tan descalificados en una larga prueba de veinte años de gobierno, era mejor que la lucha contra la subversión la encabezara un régimen nuevo y legitimado por elecciones democráticas. Así, la guerrilla ya no encontraría la justificación de luchar contra una dictadura militar y la reivindicación democrática dejaría de serlo en buena medida.

Un segundo factor fue la distensión internacional, el fin de las causas de la Guerra Fría, que permitió una nueva política norteamericana a favor de instalar en muchas partes regímenes democráticos. No es fácil aceptar que es democrático un régimen de honda tradición autoritaria sólo porque hace elecciones, pero así se fue haciendo en Guatemala.<sup>4</sup>

---

4 Carmack, Robert (compilador). *Guatemala: Cosechas de Violencia*. FLACSO–Costa Rica, San José, 1991, pág. 37.

Es así, bajo esas condiciones geopolíticas, como en 1986 llegó al poder el primer civil electo en un procedimiento inobjetablemente democrático y perteneciente a un partido político que estuvo en la oposición con la democracia cristiana: Vinicio Cerezo.

Con este acto nace el actual sistema electoral y de partidos políticos guatemalteco, que con casi 30 años de vida ha demostrado su carácter eminentemente burgués y excluyente: los partidos políticos son básicamente empresas, en donde gana el que más dinero invierte. El descontento de la población hacia el gobierno actual - mismo que está sumido en actos corruptos y criminales- y la falta confianza a cualquiera de los candidatos a elección en la contienda de este 2015 muestra la urgencia por reformar este sistema de elección y representación del poder soberano.

La actual democracia representada por el Estado, los partidos políticos y los medios de comunicación es una farsa en donde no se pone en tela de juicio el rumbo del país y en donde queda clara la forma de gobierno de las élites. Esta dinámica reitera las insuficiencias que se generan en torno a la democracia representativa, la cual implica un proceso de ceder el poder, en donde los votantes no tienen control sobre las decisiones de sus llamados representantes. El mando de representación sin base, desde abajo, es sólo una ilusión ideológica que legitima a lo que es en realidad una oligarquía.

La crisis exhibe la profunda desigualdad que existe para la participación política, empezando por la desigualdad económica, la cual condiciona la creación de nuevos sujetos políticos. Jamás será comparable, bajo las actuales condiciones, la voz de un campesino, un trabajador de fábrica o un estudiante, ante la voz de Dionisio Gutiérrez, dueño de cadenas de restaurantes, o de Manuel Baldizón, candidato presidenciable en el año 2011 y 2015, quien ha gastado más de 250 mil millones de quetzales en campaña; ambos tienen todos los medios de comunicación a su disponibilidad.

Ante esto, miles de personas que antes no parecían preocuparse por lo político, han salido a las calles, clases medias, urbanas, sectores populares, que por muchos años fueron indiferentes a las movilizaciones indígenas y campesinas permanentes tomaron la plaza de la Constitución en Ciudad de Guatemala. Desde el 25 de abril del 2015 a la fecha, se dan cita sin falta cada sábado familias enteras, jóvenes uni-

versitarios, grupos religiosos, quienes se reúnen a tocar vuvuzelas, llevan pancartas, quiebran piñatas de los funcionarios implicados en la corrupción y gritan consignas contra el gobierno.

Sin embargo, a pesar de este descontento generalizado hacia la clase política, de que se han organizado en colectivos, de que se hacen plantones y plataformas de discusión y construcción de propuestas de reformas a la leyes y que apuestan por el cambio, las instituciones se convierten en un obstáculo, lo cual ha permitido que exista una clara diferenciación en la acción: algunos sectores –los menos– libran una batalla política en la arena de las reglas formales, intentando cambiar y/o hacer valer el ordenamiento legal sin mucho éxito y los más, desde las calles y en la construcción del poder colectivo, buscan cambios profundos sin importarles mucho la institucionalidad que ha permitido tanta corrupción.

En Guatemala, la debilidad en la institucionalidad del Estado, que no cumple con el papel estabilizador de las relaciones sociales, es uno de los principales detonantes de la conflictividad, misma que induce a diversos actores y sujetos sociales a recurrir a estrategias violentas que permitan “negociar” lo que por la vía de la legalidad es imposible.

¿Cuáles han sido los resultados? En cada “negociación” se debilita la institucionalidad y, durante los 4 años de gobierno del Partido Patriota (2012-2015), la criminalización, judicialización y represión contra comunidades indígenas, campesinas y mestizas pobres se ha incrementado exponencialmente. Esto ocurre porque se ha aplicado una lógica de guerra a los conflictos en Guatemala; cuando los agentes del gobierno recrean la figura del enemigo interno contra quien hace disidencia y defiende el territorio, lo único que generan es la desestructuración sistemática de la institucionalidad que los pueblos están tratando de hacer funcionar, la cual deviene en la incapacidad de respuesta del Estado ante las demandas y recrea el ciclo del conflicto.

Es decir, frente a una situación en la que las reglas formales son violentadas por los acuerdos informales –usualmente son arreglos que se basan en la correlación de fuerzas que existe en la sociedad–, los actores sociales recurren a la estrategia de la presión política por la vía de acciones violentas, consolidando la vía del poder informal y paralelo que reta a las estructuras formales, obligándolas a modificar su accionar.

El que existan más de un centenar de presos políticos, más de 15 personas fallecidas y centenares de heridos por las fuerzas de seguridad del Estado demuestra, a estas alturas, “el peso profundo de la historia de desigualdad, racismo, exclusión y violencia”<sup>5</sup>, además del peso político y social que implicó para Guatemala haber dado poder nuevamente a los militares en el organismo ejecutivo.

Por eso, los pueblos indígenas, desde hace siglos, cuestionan la “legalidad” con la cual se ampara el despojo y ahora las capas medias, urbanas y mestizas cuestionan la corrupción. Algo sí todos tienen claro y es que no siempre lo que es legal es lo justo. Ante ello, la población exige cambios en la Ley electoral y de Partidos políticos, aplazamiento de las elecciones de septiembre de 2015 y, sobre todo, justicia ante el desmedido despojo histórico del que ha sido objeto la población.<sup>6</sup>

Cuando se analizan todos estos escenarios actuales y pasados, nombrar al fenómeno de resistencias y luchas dentro de la Conflictividad Social me parece complicado, porque no somos las personas ni los pueblos, ni nuestras ideas o formas de vida las conflictivas. En mi intuición particular, aquí la única conflictividad la crea la institucionalidad caduca del Estado.

Nuestras acciones y la crítica a la corrupción justo antes del momento electoral en Guatemala trastocan los resultados del proceso de violencia generalizado, no las raíces de su reproducción. No obstante, lo que inició con una indignación por la mafia gubernamental de “la línea de Baldetti”, ahora poco a poco va develando cómo la elite económica en sí construye sus relaciones políticas, mediante la utilización de testaferros y operadores dentro de la institucionalidad para evadir pagos de impuestos u obtener licencias de extracción, construcción o siembra de monocultivos. Ya que para que exista el corrupto, debe existir el corruptor.

---

5 Muñoz, Juan Pablo, “Presos políticos en Guatemala” en *Centro de Medios Independientes*, 2015. Texto completo disponible en: <http://cmiguate.org/presos-politicos-en-guatemala/>

6 Tzul, Gladys, “Poder destituyente o las fuerzas comunales y populares que se mueven en Guatemala” en *Prensa Comunitaria*, 2015. Texto completo disponible en: <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/05/21/poder-destituyente-o-las-fuerzas-comunales-y-populares-que-se-mueven-en-guatemala/>

Es por lo anterior que existe la necesidad de contrastar los tiempos del Estado con las relaciones concretas en cualquier espacio de la sociedad. En Guatemala es imposible repensar la democracia sin cuestionar el origen de la misma, y la utilización de las instituciones como forma de garantizar la desigualdad, que es en el fondo, el motivo de mucha de la criminalidad existente.

La enorme cantidad de pilotos de buses asesinados, las extorsiones a pequeños negocios y a familias por parte las pandillas. Todo, si se sigue ese hilo de Ariadna, pasa por la profunda desigualdad económica y de acceso a condiciones de vida digna para la gran mayoría de la población, condenada a la migración ilegal, al crimen, o a la muerte.

La muerte, en tanto mito, puede y debe ser cuestionada en sus relaciones concretas, en su producción social. Si durante décadas la violencia organizada desde arriba, desde el Estado, ha conllevado la construcción de una guerra entre pobres y campesinos, entonces es necesario ahora que la crítica de las calles lleve su lucha contra la forma en la que hacen política los poderosos.

La experiencia de la calle no la representa nadie, he allí su carácter subversor y potencialmente anticapitalista. Por eso mismo es necesario un poder destituyente en donde mujeres y hombres se articulan en las calles y construyan nuevos espacios y nuevos saberes que contradigan e interpeleen las leyes que mantienen el *statu quo*.

Los últimos acontecimientos suscitados en Guatemala han exhibido una crisis entre los grupos tradicionales y paralelos que pugnan por gobernar, mandar e imponerse políticamente sobre el resto. Por lo tanto, aunque el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas (CACIF), las organizaciones que llaman a la violencia con disfraz de sindicatos y las otras organizaciones que solapan a militares quieran apropiarse y participar en este momento no pueden: este desborde político es una producción popular y de gente que se siente agraviada. Por eso, si muchos van a las calles y otros participan y marchan desde hace años no es porque sus reclamos sean los mismos, no tienen los mismos objetivos.

La gente lucha individual y comunalmente por la vida y ante esto no hay nada que detenga su fuerza transformadora. En Guatemala la historia nos pondrá a cada cual en nuestro sitio.



# LA PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO Y LA CORRUPCIÓN DE LO PRIVADO, PROPONIENDO ALTERNATIVAS AL CÍRCULO VICIOSO DEL SISTEMA DE SALUD EN GUATEMALA

INSTITUTO DE SALUD INCLUYENTE (ISIS)\*

I ¿POR QUÉ ESTAMOS CÓMO ESTAMOS?

## Breve análisis histórico social de la situación del Sistema de Salud:

La sociedad guatemalteca se encuentra ante una grave crisis sanitaria que, si bien es producto histórico de un sistema capitalista altamente concentrado en lo económico y excluyente en lo social, está adquiriendo niveles de deterioro nunca antes vistos en la historia reciente. Estamos ante problemas sanitarios altamente complejos, muchos de ellos no reconocidos debido a las mismas deficiencias del sistema de salud y otras veces ocultos o no

tomados en cuenta porque su resolución pone en entredicho la reproducción del mismo sistema, o bien, porque no significan ningún beneficio para las élites económicas, políticas y militares.

\* **Instituto de Salud Incluyente (ISIS).** Es una organización académica comprometida con la justicia social y con una línea de pensamiento propio orientada a la comprensión y transformación de los procesos de salud-enfermedad, para el logro de la equidad en el acceso y el ejercicio efectivo del derecho a la salud en Guatemala.

### ¿Cuál es esta compleja problemática sanitaria que planteamos?

La población guatemalteca sufre los niveles de desnutrición más altos de Latinoamérica (49.8 por ciento de la niñez padece desnutrición crónica, llegando al 89 por ciento en algunas áreas indígenas<sup>1</sup>); al mismo tiempo, padece problemas importantes de obesidad. Continúa con altas prevalencias de enfermedades infecciosas y se suman a ellas padecimientos crónicos degenerativos, como diabetes e hipertensión. Existen también distintas formas de violencia, tanto externa como interna, basada en género, así como serios problemas psicosociales.

- Los problemas materno-infantiles, pese a haber sido siempre priorizados por la política pública, presentan menores avances que otros países de la región. Aparecen nuevas enfermedades como la chikungunya y se agravan problemas viejos como el dengue, la malaria, entre otros, sin escaparnos de la amenaza del incremento del cólera.
- Están presentes también una gran esfera de problemas y riesgos sanitarios vinculados a la pobreza, a los procesos productivos de antaño pocas veces atendidos y al precario consumo de la población; a los que se agregan los ligados a nuevas formas de acumulación capitalista vinculadas con la inserción de la economía nacional a la global: la palma africana, la industria extractiva (con serios problemas de afectación ecológica), la contaminación ambiental y el daño a la población trabajadora, sin dejar de lado los serios problemas mentales y psicosociales ocasionados por las diferentes formas de coerción que son utilizadas para lograr su implantación en territorios defendidos por sus pueblos.
- Los cambios demográficos sucesivos que modifican nuestra pirámide poblacional de base ancha, con cada vez mayor estrechez en la base y engrosamiento en la población escolar y jóvenes. En síntesis, la tasa de natalidad se reduce y la esperanza de vida se eleva progresivamente, por lo que todos los problemas de salud enunciados anteriormente se mueven de manera caótica entre los diferentes ciclos de vida para un país

que no tiene en funcionamiento sistemas de información y suficientes procesos de vigilancia en salud para dar cuenta de toda esta complejidad sanitaria.

- Existen problemas sanitarios desconocidos para el sistema oficial de salud, especialmente los referentes al sistema de salud maya y popular. En el país existe una gran cantidad de enfermedades que escapan del entendimiento de la racionalidad occidental y que entran en el campo de la comprensión de las energías, el símbolo y la lógica sociocultural de la población de los diferentes pueblos. En estas poblaciones, no sólo maya, xinca o garífuna, sino también mestiza o ladina, hay sistemas energéticos, que podemos llamar *populares*, que sobreviven y se reproducen dentro de la población. Estos sistemas de salud aportan conocimiento, recursos y una forma de comprender el problema de salud-enfermedad de manera holística y diferente a la visión biomédica.

*El punto es que se pueden complementar y acompañar en la resolución de los problemas no enfrentados por el sistema de salud occidental, el cual se constituye como hegemónico o dominante en las entidades públicas y privadas del país.*

- La persistencia de altos niveles machismo, lo que se traducen en distintas formas de discriminación y opresión de las mujeres en la sociedad, así como en riesgos y problemas de salud diferentes para hombres (alcoholismo, las adicciones) y mujeres (violencia sexual, embarazo en niñas y adolescentes).

*Frente a esto, encontramos una oferta de atención materno-infantil que excluye a los grupos de población que no encajan en esta categoría y refuerzan mandatos culturales tradicionales que no permiten construir relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.*

- Finalmente, la necesidad de cambios estructurales relacionados con la determinación social de la salud establece un reto para el impulso de políticas públicas intersectoriales que impacten en los niveles de vida de la población. Esto es sumamente importante porque la problemática anteriormente descrita se distribuye de manera profundamente inequitativa en la población y, de esa cuenta, son la población en pobreza o extrema pobreza, la indígena y la rural, las que acumulan todos estos problemas y complejidades irresolubles para un sistema público de salud debilitado

<sup>1</sup> Marco de Asociación de País de la Cooperación Española en Guatemala con base en datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009.

y reducido a su más mínima expresión. A casi 18 años de la firma de la paz, pese a haberse registrado algunos avances principalmente en el campo legal y de los derechos civiles, la situación económica y social continúa expresando fuertes inequidades: 54 de cada 100 guatemaltecos son pobres y 13 son extremadamente pobres.<sup>2</sup>

### ¿Por qué no tenemos un sistema público de salud que pueda enfrentar esta problemática?

El sistema de salud guatemalteco se caracteriza por la baja calidad y la falta de cobertura efectiva de atención a la población. Si bien existen instituciones públicas como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), éstas han estado prácticamente desfinanciadas por el Estado Guatemalteco y dirigidas desde políticas públicas inadecuadas, lo que implica un deterioro crónico institucional; una distribución de recursos inequitativa en relación a las necesidades y condiciones de precariedad de la población; modelos de atención y de gestión no pertinentes; además de ausencia de liderazgo para conducir al resto de instituciones existentes en el país.

Todo lo anterior explica por qué el financiamiento de la salud es mayoritariamente privado y proveniente del gasto de bolsillo de las familias. El gasto en salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS permanece alrededor del 1 por ciento del PIB, siendo el más bajo de Latinoamérica.

Existe un subsistema privado con fines de lucro, cuya lógica no es la resolución de los problemas nacionales de salud, sino más bien operar dentro de un mercado de la salud y obtener los máximos beneficios económicos posibles. Hay multiplicidad de entidades privadas no lucrativas, como Organizaciones no gubernamentales o servicios de diferentes iglesias, entre otros, que, si bien no tienen un interés lucrativo, son esferas de intereses o lógicas privadas que benefician a grupos de población, pero no en el marco del derecho a la salud, sino muchas veces con una visión de beneficencia o caridad.

En el ámbito comunitario, existe un sistema maya y popular de salud que hemos enunciado líneas

atrás y que tiene una gran cobertura y recursos de atención a la población. Este sistema alternativo (dada la historia de discriminación y racismo) se ha mantenido oculto, cuestionado o con intentos de asimilación por parte de las instituciones públicas y privadas, las cuales están basadas en la lógica racional de la biomedicina, mejor conocida como medicina occidental.

¿Cómo entender esta situación del sistema de salud, que raya en lo absurdo ante tantas necesidades, sufrimiento y dolor por parte de la población?

Una forma es considerar al sistema y políticas de salud como producto de las grandes determinaciones sociales que tienen que ver con la manera en que la sociedad guatemalteca se ha estructurado, particularmente como parte del proceso contrarrevolucionario sucedido posteriormente a los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Arbenz (1944-1954), periodo llamado la *Primavera Democrática* guatemalteca. Una propuesta de análisis desde una visión histórico estructural de la situación crítica del sistema de salud de Guatemala se expone a continuación:

- Luego de la caída de Arbenz se han ido constituyendo proyectos políticos nacionales que responden a los intereses de élites de poder económico y militar, lo que ha incidido en una forma de conducción estatal que privilegia históricamente la coerción y en menor medida el consenso con los sectores o grupos subalternos de la sociedad. De ahí el apelativo de Estado contrainsurgente a esa forma particular de desempeñarse de las estructuras estatales en el marco de la guerra civil, la cual llegó a su fin en el año 1996.
- Previo a ello, en 1986, la apertura democrática dirigida por militares a partir de la Tesis de Estabilidad Nacional maquilla esa perspectiva contrainsurgente y se concreta en una serie de gobiernos civiles cuyo desenlace es un ajuste estructural neoliberal en los noventa, el cual marcó los cambios económicos recientes. Esta tendencia neoliberal privatiza las ganancias y socializa una visión de política social mínima, focalizada y privatizadora. Podemos atrevernos a decir que la deslegitimidad de los últimos gobiernos y el deterioro del sistema democrático tienen como caldo de cultivo que las élites económicas y militares hayan encontrado en la economía ilícita, la corrupción (especialmente a partir de contratos y convenios con entes privados) y el narcotráfico, las mejores formas de “reproducción del capital”.

2 Sánchez, César. *Perfil epidemiológico Nacional. Guatemala, 2013*, pág. 9.

## LA PRIVATIZACIÓN DE LO PÚBLICO

- Este proyecto político de los sectores de poder económico y militar denota una percepción muy estrecha sobre lo que tienen que compartir de las ganancias y del poder para hacer viable su proyecto, concretándose, entonces, en políticas sociales y económicas que generan muy poca distribución de la riqueza. Los ejes o formas de acumulación del capital guatemalteco, la agro-exportación, la industria incipiente, el mercado informal, la industria extractiva, entre otras, no requieren para su reproducción de población sana y educada, sino, más bien, de suficiente desempleo y posibilidades de recambio de la fuerza de trabajo.
- Es por ello que la enfermedad y la muerte de la población pobre, en su mayoría indígena, no es prioridad. En el trasfondo de la política de salud, esa es la razón por la que los sectores de poder no generan una atención integral para toda la población; es suficiente una atención mínima (el paquete básico o la atención materno-infantil), entre otras medidas focalizadas, para decir que se está atendiendo el derecho a la salud.
- La ideología dominante de las élites, que se constituye en la matriz de ideas precarias de un país altamente conservador y excluyente, donde el racismo, el *machismo*, la idea expoliadora y la carencia de una identidad fincada en una idea nacional o de nacionalidades guatemaltecas son, entre otros, el fundamento de un sistema fuertemente inequitativo. La estructura económica desigual del país tiene como matriz de reproducción ideológica la visión colonialista del indígena; en esencia es el inferior, el sacrificable, para un sistema que privilegia los intereses sólo de unos pocos.
- En ese marco de ideas, el sistema maya de salud realmente no se ve, por parte de las élites nacionales, como una opción complementaria para el sistema biomédico. La política pública continúa siendo discriminadora. En particular, en el campo de la salud, asimila, discrimina y excluye al otro, al inferior, en sus conocimientos, cultura y medicina.
- Todo lo anterior determina que la política de salud realmente no cambie de un gobierno a otro; se cambian las formas pero no en el contenido esencial. Lo que ocurre gobierno tras gobierno es una política de arrastre de las mismas atenciones focalizadas principalmente en madres y niños/as pequeños/as. Se continúan, con pequeñas variantes, los mismos programas de atención en el nivel central del MSPAS. Se suceden y su desigual desempeño o sus recursos para operar están relacionados con lo que los agentes de cooperación externa privilegian en sus agendas. No obstante, la visión vertical centrada en alguna enfermedad (tuberculosis, VIH SIDA, por ejemplo), en poblaciones (materno infantil, por ejemplo) o en formas de transmisión (vectores, enfermedades transmitidas por agua y alimentos, por ejemplo) no se modifica y no alcanza visiones holísticas, integrales, con equidad de género y pertinencia cultural. Las acciones integrales que incluyen curación, rehabilitación, prevención y promoción de la salud no se realizan porque no existe interés o no se está dispuesto a distribuir la riqueza concentrada en ciertos grupos de poder para el resto de la población, a través de una política sanitaria amplia con coberturas integrales efectivas a toda la población.
- Las diferentes expresiones de la sociedad guatemalteca mantienen una constante interpelación a la precaria conducción estatal que han realizado los gobiernos de las últimas cinco décadas. Sin embargo, los bajos niveles de organicidad o de articulación (muchas veces como herencia de la guerra), de visiones a mediano y largo plazo, entre otras, no permiten que se tenga una real incidencia y se modifique la conducción estatal que hace cada partido en turno en el poder. No se ha logrado la suficiente fuerza o capacidad de presión en la sociedad para que se brinde una atención integral a los problemas reconocidos y aún más difícil es que se puedan atender otros nuevos o no reconocidos por el sistema. En la balanza, las visiones simplificadoras del problema sanitario, focalizadas o de atenciones mínimas, son las privilegiadas por los sectores de poder.

## II. EL LEGADO DE LA REFORMA NEOLIBERAL DE SALUD DE LOS NOVENTAS: PRIVATIZACIÓN POR DESGASTE Y CORRUPCIÓN CRECIENTE

En los noventa se verifica una reforma de salud que se guía por los preceptos o principios que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) habían prescrito en documentos internacionales desde al año 1987, donde destaca la publicación de “Invertir en Salud” de 1993, por parte del BM. Si bien la preparación de los documentos nacionales que servirían de base para realizar algunas medidas legales, normativas, de modelo de atención, de firma de convenios con organizaciones privadas no lucrativas, entre otras, fueron preparados desde inicios de la década de los noventa, fue hasta el año 1997 en que se inicia, de manera sistemática, una serie de acciones políticas en el marco de un proyecto de gobierno de corte neoliberal. En el caso de la reforma de salud, se siguen las principales líneas de reforma:

- En el código de salud y reglamento interno del MSPAS se tiene como base la separación de funciones, que era una de las formas de generar condiciones para una mayor acción de los privados bajo la lógica de mercado. La idea fundamental es reducir las funciones del MSPAS a la rectoría, mientras que el financiamiento, la administración de esos fondos y la provisión de servicios se diversifica en entidades públicas y privadas.
- En el marco anterior, se intentó hacer una reforma al IGSS para crear un mercado financiero de aseguramiento de la salud, lo cual no se logró por las negativas de las autoridades de este instituto en esos años.
- Se mantuvo el financiamiento de la salud y, más que un fortalecimiento a la red pública de servicios, se pasó a la firma de convenios con ONG, entre otras entidades privadas no lucrativas, para la prestación de servicios en el primer nivel de atención, como parte del programa de extensión de cobertura. Estos procesos de firma de convenios, contrataciones de diversidad de servicios, compras de medicamentos, insumos y equipo dieron paso a procesos de corrupción crecientes, que en los últimos gobiernos han alcanzado niveles alarmantes.

■ El IGSS incrementó la contratación privada de determinados servicios médicos y no médicos, lo que fue generando una fuente de financiamiento cuantiosa para el sector privado lucrativo y para los nichos de corrupción como nunca antes se había visto en la seguridad social.

■ Se aplicó una política laboral de retiro voluntario, por lo que cuadros técnicos competentes del MSPAS dejaron de laborar, y se pasó a una fuerte flexibilización laboral, incrementando las contrataciones del personal por servicios o en renglones presupuestarios donde no se goza de derechos laborales. Esta flexibilización laboral ha dañado el ejercicio de ser servidor público e impide la carrera administrativa dentro del MSPAS. Todo ello ha hecho que se fortalezca una visión de privatización y de reducción de derechos, tanto para la población como para los trabajadores.

En el 2008, frente a un contexto sanitario internacional que convoca a re-direccionar los Sistemas de Salud basándolos en la Atención Primaria de Salud (APS). Los planes estratégicos nacionales del Ministerio de Salud empiezan a incluir los principios de la APS en sus apartados declarativos; sin embargo, el modelo neoliberal ya descrito continuó en marcha, especialmente en el primer nivel de atención en el marco de una política de arrastre.

En los últimos dos años se verificó el agotamiento progresivo del Programa de Extensión de Cobertura (PEC, modelo de administración y prestación de servicios en el primer nivel de atención a cargo de ONG mediante la figura de convenio), expresión operativa de dicho modelo que, a más de 14 años de haberse impulsado, fue evidenciando un débil desempeño y escasos resultados. Ello fue objeto de documentación por parte de actores del sector privado y de la sociedad civil (Alianza por la Salud y la Nutrición, Colectivo CER-Ixim y Alianza Rural de Mujeres Indígenas), quienes se dieron a la tarea de realizar monitoreos durante 2013 y 2014, coincidiendo en hallazgos contundentes en cuanto al bajo desempeño tanto del PEC como de los servicios institucionales tradicionales.

Adicionalmente, se verificaron posicionamientos y críticas a la cartera de salud, principalmente de la Universidad de San Carlos y de la Comisión de Salud del Congreso, ligados tanto a la inoperancia de los servicios como a los señalamientos de corrupción

en materia de sobre-contratación de personal en las Direcciones de Área de Salud (DAS) y de suscripción de convenios con ONG. Dado que, como parte de la aprobación de un paquete de leyes de transparencia, se había promulgado el decreto 13-2013 (el cual establece la prohibición de la contratación de ONG para la prestación de servicios públicos de salud en el primer nivel) y que éste plantea un plazo de tres años para la supresión definitiva de los convenios, diversos actores sociales estuvieron demandando al Ministerio de Salud un Plan de Transición para asegurar la prestación pública institucional de los servicios de salud. Los acontecimientos culminaron en la destitución de un Ministro de Salud (el 23 de septiembre de 2014), además de un Ministerio de Salud desfinanciado, desabastecido y con un exceso de personal vinculado a clientelismo político.

En el marco de la actual crisis política que enfrenta el país ha continuado el debate y las denuncias relacionadas con el Sistema de Salud, especialmente en lo que corresponde a la continuidad de acciones de corrupción en el Ministerio de Salud vinculadas a compras de alimentos e insumos, así como al desabastecimiento y creciente cartera de servicios contratados en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

En este contexto, tanto a nivel político como a nivel sector salud, diversas expresiones sociales no solamente claman por el cese de la corrupción y aplicación de justicia a los responsables; las demandas son más profundas: reforma política del Estado, reforma administrativa, transparencia y rendición de cuentas y, aunado a ello, el impulso de políticas sociales, universales e integrales.<sup>3</sup>

### III. RE-PENSANDO EL SISTEMA DE SALUD DESDE EL DEBATE REGIONAL

#### ¿Sistemas Públicos de Salud o Aseguramiento Universal?: Dos caminos opuestos<sup>4</sup>

Para re-pensar el sistema de salud en Guatemala es importante analizar brevemente el rumbo de los Sistemas de Salud en la región latinoamericana, en aras de rescatar aprendizajes e identificar los mejores referentes en cuanto a vigencia y cumplimiento del derecho a la salud.

El modelo de reforma neoliberal analizado en el apartado anterior fue el enfoque predominante en la región latinoamericana en la década de los ochenta y los noventa, con consecuencias sumamente negativas tanto en el desfinanciamiento y debilitamiento de los Sistemas Públicos como en el acceso desigual de la población a servicios de salud, situación reconocida incluso por algunos de sus impulsores. Si bien en la actualidad hay, a nivel internacional, un amplio consenso en cuanto a la necesidad de reformar los Sistemas de Salud, existen dos grandes corrientes respecto al camino a seguir: el aseguramiento universal y el sistema universal de salud.

El aseguramiento universal continúa defendiendo la incorporación de mecanismos de mercado y competencia en el sector salud, pero intentando corregir los problemas de acceso restringido y focalizado a poblaciones vulnerables, verificado en las primeras reformas, así como dotarlo de un “financiamiento estable”. Para ello, proponen el seguro de salud, el cual parte de un precio (prima) y una cobertura médica de servicios preestablecidos. Así mismo, propone la existencia de múltiples administradores de fondos y proveedores de servicios públicos y privados.

Este modelo privilegia la atención a la persona en desmedro de las acciones de salud pública y de la actuación en los determinantes sociales de la salud; por lo general, brinda solamente cobertura médica de algunos servicios (paquetes). En vez de asumir el derecho a la salud como derecho humano, parte del derecho del individuo a reclamarlo al gobierno

3 *Comunicado de la Alianza por el Acceso Universal a la Salud. ACCESA, 15 de mayo de 2015.*

4 El contenido de este apartado se basó principalmente en el documento de Asa Cristina Laurell titulado “Sistemas de Salud. Retos y desafíos” (2013).

cuando no puede satisfacerlo por otros medios. El financiamiento es a través de contribuciones de trabajadores y a veces de empleadores o el Estado, aunque comúnmente existen copagos o deducibles que incrementan el gasto del bolsillo, el cual también depende de la cobertura médica o del paquete. Algunos ejemplos en la región son los sistemas de Chile, Colombia y, más recientemente, México.

El Seguro Popular en México, si bien inició financiado con recursos fiscales y operado desde servicios públicos, consta de un paquete reducido de servicios que excluye todos los padecimientos de alto costo, a excepción de la niñez, encontrándose en un proceso de transición hacia la inclusión del sector privado.

El entusiasmo de quienes propugnan por el aseguramiento universal puede explicarse a partir de la racionalidad económica que está detrás del mismo, ya que permite la liberación al mercado de los fondos públicos de salud (principalmente fondos de seguridad social y recursos fiscales destinados a los pobres), conformando un mercado solvente y un atractivo negocio para el sector financiero. Lo que finalmente se busca es normar el funcionamiento de un mercado de la salud, donde los proveedores privados y públicos participan en desiguales condiciones y la población logra el acceso a los servicios según su capacidad de pago o nivel socioeconómico. En esta última ruta, el MSPAS o su equivalente quedan únicamente como rectores y reguladores, asegurando reglas claras y estables para un mercado imperfecto de la salud.

La otra corriente propone la configuración Sistemas Universales de Salud (SUS) que, al tomar como punto de partida la salud como derecho humano exigible y como responsabilidad del Estado, se sustenten en servicios públicos para de esa forma garantizar el acceso universal, oportuno y gratuito de toda la población. Dentro de este modelo se propone la cobertura poblacional universal con base territorial; es integrado e incluye la promoción de la salud y la prevención además de los servicios de atención curativa. Se financian con recursos fiscales provenientes de impuestos generales o específicos, recaudados, administrados y canalizados por instituciones públicas a los ministerios sin intermediarios, por lo que no existen costos de transacción. Al ofrecer servicios públicos para todas las personas tienden a reducir el gasto de su bolsillo.

Los SUS plantean una vía de ingreso al Sistema,

que generalmente es el primer nivel de atención desde donde se realizan acciones de vigilancia epidemiológica y control de riesgos. Las ventajas de estos Sistemas sobre los de aseguramiento es que pueden partir de una planeación estratégica, nacional y, dado su carácter público, construirse con base en necesidades de salud. Así mismo, poseen un mayor margen para actuar sobre los determinantes sociales y económicos de la salud, dado que los ministerios de salud suelen formar parte de los gabinetes sociales, relacionándose así con otros ministerios.

Este planteamiento parte de la desmercantilización del ámbito de la salud y del papel re-distributivo del Estado a partir de servicios sociales. Los principales ejemplos son Cuba y Brasil; más recientemente, ligados a procesos políticos más amplios en esos países, se ubican Venezuela, Bolivia y Ecuador, quienes están apostando por la reconfiguración de Sistemas Públicos de Salud en sus países.

Una mención especial merece el caso de El Salvador pues, si bien se trata de una Reforma más reciente de carácter público, esboza un horizonte prometedor en términos de constituirse en un nuevo referente para la región, destacándose entre sus logros la eliminación de las cuotas voluntarias en las unidades de salud y hospitales de la red pública; la aprobación de la Ley de Medicamentos (que ha permitido reducir los costos de las medicinas en el país); el fortalecimiento del primer nivel de atención con redes integrales de servicios de salud y equipos comunitarios de salud familiar; la ampliación del acceso a casi de 2 millones de personas; el involucramiento de la sociedad en las acciones para enfrentar los riesgos y determinantes a la salud mediante la conformación de la Comisión Intersectorial de Salud y el Foro Nacional de Salud<sup>5</sup>.

Con respecto al debate aquí planteado, cabe comentar que la mayoría de los sistemas en la región tienen problemas de segmentación y/o fragmentación en los que debe ser analizada su configuración, recorrido y experiencias específicas. Tal es el caso de los sistemas en donde existe una seguridad social pública, la cual ha tenido un papel importante en algunos países.

---

5 Véase Ortiz, Cecilia. Texto completo disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/10/20/ops-ve-avances-tras-reforma-de-salud>

En las experiencias de procesos de reforma a los Sistemas de Salud, en la región hay un aspecto menos visible que para el caso de Guatemala es ineludible un abordaje serio y profundo: nos referimos a la transformación del modelo de atención centrado en la medicina occidental y su articulación con los sistemas de salud maya y popular, los cuales, como ya fue analizado anteriormente, parten de otros saberes y prácticas en salud.

En la mayoría de los países de la región continúa predominando el modelo de atención basado en la medicina occidental y, si bien existen iniciativas de salud intercultural en países como Perú, Bolivia y Ecuador, aún no está claro el tipo de articulación por el que se apuesta en dichos sistemas a nivel tanto de conocimientos y prácticas como de los actores de cada modelo.

#### IV. REFUNDANDO EL SISTEMA DE SALUD EN GUATEMALA: HACIA UN SISTEMA PÚBLICO E INCLUYENTE

Si bien la configuración actual del Sistema de Salud, como ya se analizó, está relacionada con los problemas estructurales del país, es impostergable repensar el Sistema de Salud e impulsar su transformación como parte de la agenda y las luchas sociales por la transformación del Estado en su conjunto.

El problema de fondo es que en la sociedad guatemalteca existe una tensión entre principios y valores contrapuestos entre diferentes grupos de la sociedad. Por un lado se ubican los sectores o grupos de poder que tratan de privilegiar intereses de pequeñas élites militares, económicas y políticas, mismas que son la base para sostener una política sanitaria mínima y focalizada en paquetes básicos materno-infantiles; por otro lado se encuentran los sectores subalternos que luchan por una sociedad democrática basada en los derechos humanos y, consecuentemente, en políticas económicas y sociales redistributivas e incluyentes para toda la población.

Adicionalmente, una deuda histórica, al menos en el caso guatemalteco, es la verificación de los derechos específicos de los pueblos indígenas y, como parte de ello, la realización de sus sistemas de salud, particularmente con respecto a los sistemas de salud maya y popular, que adquieren dimensiones importantes en todo el territorio nacional por su sabiduría ancestral, por su tecnología, por sus recursos terapéuticos, por sus sanadores/as o curadores/as, por los beneficios que generan a la población y por su vinculación al tema ambiental, al territorio y a la identidad de los pueblos.

Ya que posiblemente nos enfrentaremos como sociedad a una falta de consenso ligada a la polarización social antes expuesta, un camino posible es apelar a los mínimos contenidos en los dos principales pactos sociales que hemos tenido como país, siendo estos la Constitución Política de 1985 y los Acuerdos de Paz firmados en 1996; de éstos, encontramos especialmente el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (ADPI), para que, conjuntamente con los compromisos internacionales en la materia, podamos avanzar en el replanteamiento del sistema de salud.

## GUATEMALA 2015: PROTESTA SOCIAL Y CRISIS ESTRUCTURAL

En materia de compromisos internacionales, el Estado ha ratificado los diferentes instrumentos internacionales que lo sustentan, entre los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su protocolo facultativo.<sup>6</sup> En cuanto al principio de no discriminación, se ha ratificado tanto la Convención Para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, la Convención de Belém Do Para, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Internacional de Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>7</sup>

La Constitución de 1985 es clara en reconocer la salud como derecho y bien público sin discriminación alguna, mientras que el ADPI reconoce el derecho y la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades para decidir sus propias prioridades en cuanto a derechos sociales, entre ellos el derecho a la salud. Es a partir de estos dos grandes pactos que se propone refundar el sistema de salud en Guatemala, el cual deberá basarse en un Sistema Público de Salud basado en derechos, lo que requiere del fortalecimiento y depuración de las estructuras del Estado y la construcción de una sólida institucionalidad pública capaz de asegurar:

- a) Acceso universal de toda la población a todos los servicios (no solo a paquetes).
- b) Atención integral: promoción, prevención, curación, rehabilitación, cuidados paliativos, con equidad de género y con pertinencia intercultural.
- c) Gratuidad en la entrega de atención.
- d) Prestación, administración y financiamiento público de servicios con calidad.
- e) Transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

- f) Acción sobre determinantes sociales a partir de políticas económicas y sociales integrales y redistributivas, así como una política fiscal equitativa.
- g) Eliminación de mecanismos de mercado y regulación de lo privado: servicios, medicamentos, tecnología, equipo, aseguradoras.
- h) Articulación y coordinación respetuosa con los sistemas de salud de los pueblos indígenas, especialmente con los modelos o sistemas de salud maya y popular.

En otras palabras, una ruta es el fortalecimiento de instituciones públicas, como el MSPAS y el IGSS, para posteriormente buscar alternativas de unificación para garantizar el derecho a la salud de toda la población sin ningún tipo de exclusión o inequidad en el acceso a una atención integral e incluyente en el sector salud.

Dado que con la situación actual del Ministerio de Salud no sería posible avanzar hacia la visión antes expuesta, los pasos a dar frente a la institucionalidad pública incluyen:

- a) Consensuar un plan de salud con metas claras y medibles.
- b) Cerrar gradualmente la brecha de infraestructura.
- c) Mejorar las condiciones de la fuerza laboral en la salud.
- d) Hacer más eficiente la administración pública.
- e) Desarrollar un sistema de información efectivo.
- f) Impulsar un modelo de atención incluyente y eficaz, con una clara articulación y fortalecimiento del sistema de salud maya y popular.
- g) Incrementar el presupuesto destinado para el sector salud.
- h) Fomentar la ciudadanía en salud.

---

6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200A (XXI), 1966. Adhesión el 19 de mayo de 1988, protocolo facultativo el 24 septiembre de 2009.

7 Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979). Ratificado por Guatemala 18-01-1982 OIT. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994.

## Rosa Luxemburg Stiftung Oficina Regional en México

Calzada General Pedro Anaya 65,  
Colonia San Diego Churubusco,  
Coyoacán, México D.F., C.P. 04120

Teléfonos:

(52 55) / 5544-5500 /  
/ 5544-3097 /  
/ 5336-2858 /



TRANSMISIÓN EN VIVO DESDE [WWW.ROSALUX.ORG.MX](http://WWW.ROSALUX.ORG.MX)

 ROSA LUXEMBURG STIFTUNG MÉXICO

 @ROSALUXMEXICO