

Antonio Mosquera Aguilar

**Introducción al estudio
de la
Seguridad en Guatemala**



Instituto Internacional de Aprendizaje para la
Reconciliación Social –IIARS–
Guatemala, julio 2011

Índice

I. Presentación de la discusión sobre seguridad

- A. El problema
- B. Lo que se quiere dilucidar
- C. Organización social de la seguridad

II. Estudio de la seguridad en Guatemala

- A. Generalidades sobre la seguridad
- B. Enfoques para mejorar la seguridad
 - 1. Enfoque de reacción
 - 2. Enfoque de custodia
 - 3. Enfoque de preservación
- C. Tratamiento teórico de la seguridad e intentos de intervención
 - 1. Intervenciones en orden público
 - 2. Defensa de la nación
 - 3. Seguridad social
 - 4. Seguridad en el consumo
- D. Relación de la pobreza con la seguridad pública
 - 1. Estudios comparativos
 - 2. Subcultura que produce delincuencia
 - 3. Niños problema
 - 4. Cálculo para delinquir
 - 5. Delincuentes de cuello blanco
- E. Crímenes de odio
 - 1. Teoría de la elección racional
 - 2. Teoría del etiquetado
 - 3. Los ataques basados en la orientación sexual de la víctima
 - 4. Femicidio
- F. Corrupción en los servicios públicos
- G. Confianza y seguridad

III. Dogmática constitucional de la seguridad en Guatemala

- A. Breve introducción sobre la dogmática jurídica
- B. Dogmática jurídica constitucional sobre seguridad
 - 1. La seguridad como bien jurídico
 - 2. La seguridad como atributo para la persona
 - 3. Cuatro áreas de la seguridad
 - a. Seguridad del orden público
 - b. Seguridad de la Nación

- c. Seguridad social
- d. Seguridad en el consumo
- 4. Coordinación de la seguridad
- C. Conclusión

Bibliografía

Legislación

Anexo: Menciones de seguridad en la Constitución Política de la República de Guatemala

I

Presentación de la discusión sobre seguridad

A. El problema

El aseguramiento es un problema esencialmente práctico que supone definir de cursos de acción personales e institucionales. La misma conceptualización de lo que se teme, depende de una percepción cultural que induce a tomar acciones. Así que primero se debe hacer un recuento de quienes están comprometidos en la orientación de las actividades que se concretará en un esfuerzo institucional, y, segundo, conocer la manera en que la sociedad organizada ha realizado una definición abstracta pero que aspira a tener validez jurídica, para definir lo establecido en derecho sobre el tema.

De esa cuenta, el lector encontrará primero una exposición sobre los enfoques para la definición de acciones que busquen asegurar personas y patrimonio de personas así como social. Las personas que sostienen estas posiciones buscan ganar consenso, no sólo para proceder en las tareas de aseguramiento sino, también, para conseguir influencia social. Al final, lo que se busca es conseguir que la sociedad deposite la confianza de dirigir el andamiaje institucional, a quienes sostienen determinada posición.

Por ello, se consideró necesario hacer mención al desarrollo de la teoría criminológica para evitar la repetición de debates que, al menos, consiguieron aclarar posiciones. En Guatemala, existe una urgencia por socializar el debate criminológico para conseguir que las decisiones se tomen sopesando argumentos y no por el temor o los prejuicios.

En el primer capítulo, Estudio de la seguridad en Guatemala, se encuentra a los principales agrupamientos que buscan dirigir a la institucionalidad, así como una evaluación de la situación en las diferentes áreas que conforman la materia. Un aspecto importante consiste en aclarar, o al menos discutir, la relación que guarda la pobreza con la seguridad pública. En consecuencia, se pasa revista a las diferentes teorías que han surgido de la investigación social sobre el tema. No menos importante, es el estudio de la motivación criminal. Por ello, se hace un estudio de los llamados crímenes de odio.

De la misma manera, se busca que la definición de términos no sea resbalosa y equívoca. Una manera de encontrar un término unívoco, consiste en basarse en la legislación. Como se sabe, los términos utilizados en la Ley, han sido pensados para tener una significación precisa. Obviamente, el dilucidarla empuja a operaciones de interpretación u operaciones hermenéuticas, pero el marco de variación del significado es limitado. No es lo mismo cuando personas que optan por posiciones filosóficas o políticas, se dedican a plantear cómo desean que sea el mundo y la organización social. Aquí, la variación depende tanto de la afirmación de grupo como de los intereses en juego.

En consecuencia existe un tratamiento sobre lo que se considera dogmática jurídica en la doctrina legal, como un segundo capítulo. En otras palabras, se acude a la Constitución Política de la República, como norma fundante, para señalar la manera como ha sido establecido en un orden externo, el tratamiento de una materia, en este caso la seguridad. Tal consulta facilita adquirir, sino el mejor sentido, al menos la manera en que un órgano representativo de la sociedad juzgó conveniente organizar una materia de administración pública.

Es corriente que toda persona quiera inventar un concepto nuevo como marca para explotarse comercial o políticamente. Así alguien puede pensar que si añade un adjetivo a seguridad, está realizando una labor de indescriptible profundidad teórica. De esa cuenta, encontramos que puede inventarse contenidos para seguridad corporativa, seguridad sistémica, seguridad aglomerada, seguridad orgánica, seguridad efectiva, seguridad de la población, seguridad armónica etc. Al final, es obvio que sólo si se concreta en acciones tiene sentido esa operación de adjetivación.

Algo similar sucedió con el término, en el debate hemisférico. La seguridad hemisférica se transformó en nacional y luego en democrática. El punto es que esta última ha sido reconocida por tratados y leyes, y por lo tanto tiene un estatuto teórico superior a cualquier invención o uso personal. Aquella por el contrario sirvió al más demencial ejercicio de gobierno dirigido contra la propia ciudadanía. De donde, los conceptos importan cuando señalan actuaciones recomendadas, o al menos justificaciones para promesas incumplidas.

B. Lo que se quiere dilucidar

La fijación del sentido de un concepto en dogmática jurídica, en este caso se refiere a la manera como ha sido tratada la materia de seguridad por el constitucionalismo guatemalteco; no es un ejercicio de elucubración ocioso. El resultado constitucional, ya haya sido querido o fruto de la casualidad, ha fijado a la seguridad como una materia conectada con otros aspectos de la vida humana. No se trata de una regulación de la fuerza sino de un concepto que incluye aspectos valorativos sobre la satisfacción y bienestar de la persona.

Por esa razón cuando se afirma que para poner orden en las diferentes ideas que existen sobre seguridad se utilizará a la Constitución Política de la República de Guatemala, se indica que ese cuerpo legal es acorde con las ideas generales sostenida por los partidarios de la seguridad humana. Así, no se debate sobre el concepto, sino se afirma la regulación para encontrar una versión concreta donde ha sido plasmado este pensamiento.

C. La organización social de la seguridad

La seguridad no puede ser expropiada del debate público, de la definición de políticas públicas y de la organización pacífica de la sociedad. Por lo tanto, la discusión sobre seguridad debe considerar una participación de la ciudadanía, hombres y mujeres, en un plano de respeto por los derechos de todos. No es posible desarrollar un debate donde no exista comprensión, tolerancia y solidaridad con todos los habitantes de un país, incluso los que son perseguidos por la ley o pagan sus delitos.

La seguridad no se puede separar de la creación de una sociedad donde todos tengan la posibilidad de una vida decorosa y considerada provechosa para la salud. Al final, lo que se busca es el respeto por toda vida. Así, la formación de una manera de tratar con los asuntos de la vida cotidiana, al final implica una cabal comprensión de la seguridad. Los enfoques parciales no podrán mejorar el desempeño social, precisamente porque son limitados a sólo un aspecto de la vida.

Finalmente, este estudio se realizó gracias al generoso apoyo del Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social –IIARS–, por lo que se deja constancia del patrocinio. Al final, se espera que este estudio sea útil para mejorar la comprensión no sólo de la materia, sino fomentando nuevas actitudes que fortalezcan a la seguridad en el país.

Guatemala, julio de 2011

II

Estudio de la seguridad en Guatemala

A. Generalidades sobre la seguridad

La seguridad ocupa los primeros lugares en la preocupación de la gente, según indican las diferentes encuestas. De la misma manera, las universidades comienzan a ofrecer cursos, diplomados y carreras para profesionales en seguridad; por su parte, sus centros de investigación se inician en estos temas. Grupos de intelectuales y políticos, discuten las medidas que puedan influir más directamente, en la manera como se llevan los asuntos públicos en la materia. La seguridad, como tantas otras materias ligadas a la política pública, admite diferentes posiciones que obedecen a diferentes sustentos teóricos; en tal virtud, este escrito buscará exponer lo más ampliamente posible, las diferentes perspectivas tanto teóricas como de propuesta política.

El tema está referido a Guatemala, pero no por ello, se postergan puntos de vista surgidos en otras realidades. Así, algunos autores que sirven de referencia en los debates teóricos, se mencionan como orientación para posteriores estudios. El texto parte de una descripción de las diferentes posiciones que buscan influir tanto teórica como en la administración pública del país. Luego, se indica la razón por la que la seguridad se ha convertido en el centro de las preocupaciones en la sociedad moderna y los intentos de crear políticas públicas en las áreas de seguridad reguladas por el Estado guatemalteco.

Un asunto que se debe aclarar, consiste en la relación que guarda la seguridad pública y la pobreza. No se quiere afirmar que no es relevante discutirla en otras áreas de seguridad. Así, para entender la magnitud en que los desastres de origen natural se convierten en calamidades públicas, se necesita entender esa relación, para mencionar sólo un asunto. Sin embargo, la polémica no es tan grande como en seguridad pública. En esta área se necesita un mayor entendimiento de la materia para poder dirigir de mejor manera los programas de gobierno.

Una de las mayores dificultades para mejorar la convivencia humana es la persistencia de comportamientos sociópatas, es decir actuaciones delictivas sin base argumentativa que cobran muchas víctimas. Por esa razón, se trata en especial a los crímenes de odio. Los rezagos culturales deben enfrentarse para mejorar sustancialmente la seguridad pública y general.

A continuación, se insiste en la necesidad de fijar la atención sobre las instituciones públicas. Su eficaz funcionamiento, únicamente será posible al desterrar la corrupción,

especialmente evitando que llegue a convertirse en endémica. Finalmente se indica la necesidad de promover a la confianza como una característica de la sociedad. Las personas que observan la vida con confianza saben que podrán arrostrar los riesgos y peligros, consiguiendo de esa manera una vida segura. Por ello, se señalan algunos aspectos para aclarar el contenido de este impulso social.

B. Enfoques para mejorar la seguridad

La seguridad consiste en la percepción de un estado de exención de todo peligro, daño o riesgo y que de manera inmediata, al ejercer la libertad de acción, se manifiesta con la afirmación de tener un conocimiento cierto sobre las tendencias que rodean a la persona. Sin embargo, como bien jurídico, implica la obligación del Estado de generar esa percepción y la garantía del ejercicio de los derechos por los habitantes del país.

El centro del debate, en materia de seguridad, consiste en señalar tanto las instituciones estatales concernidas así como sus atribuciones. En otras palabras, se busca indicar las áreas de trabajo de las instituciones gubernamentales, los programas de trabajo que se consideran atienden a la seguridad y los énfasis que deben darse a determinados proyectos gubernamentales destinados a fortalecer a la seguridad. Desde ese punto de vista, existen en rasgos generales, tres enfoques para orientar la política pública. Al primero, se le puede llamar de reacción, al segundo de custodia, al tercero de preservación.

1. Enfoque de reacción

El enfoque de reacción considera de manera estrecha a la seguridad, casi haciéndola coincidir con la seguridad pública. Los partidarios de esta visión consideran que las instituciones del Estado deben manifestar una organización dedicada a la vigilancia con vistas a una reacción eficaz. En algunos casos proponen la formación de una guardia nacional y, cuando esto no es posible, encargar a los ejércitos nacionales de una lucha contra la delincuencia.¹ Esto genera varios asuntos graves en las relaciones que debieran privar en la ciudadanía.

En primer lugar, se asume la idea que existe un enemigo interno. Es decir, una parte de la ciudadanía se le segrega de su calidad de personas con derechos para pasar a ser objetivo de operaciones de fuerza. Contra esa separación artificial conspiran las relaciones de cohecho, soborno y participación en los negocios que propicia la delincuencia organizada con los dirigentes de las organizaciones armadas llamados a combatirlos. De esa cuenta, se genera la corrupción, las medias verdades y un ambiente de violencia creciente que aumenta en su falta de dirección y explicación del creciente sadismo.

¹ En algunos casos como en México, se ha definido a esta lucha como guerra a la narcoactividad. Cfr. México: guerra al narcotráfico. *BBC mundo.com*, martes, 12 de diciembre de 2006. Francisco Ramírez Acuña, Secretario de Gobernación indicó que en la “batalla contra el crimen” comprometería 4,260 operativos del Ejército y Aviación así como 1 mil operativos de la Marina. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6171000/6171017.stm consultado 15 marzo de 2011.

En segundo lugar, surge toda una serie de ideologías que llaman a la intransigencia y la primacía de la fuerza para resolver los conflictos sociales. La más instintiva definida como “mano dura” o, un poco más elegante sería “cero tolerancia”.² Estas definiciones y organización de la acción estatal caen en la desesperación. En algunos casos, han llevado a conceptos tales como “limpieza social” u otros parecidos que justifican el asesinato y las ejecuciones extrajudiciales, muchas veces productos de falsas denuncias o inquina de los enemigos de las víctimas.

Por último, se busca romper la independencia del organismo judicial, convirtiéndolo en un instrumento de la represión que ha sido decidida con anticipación. Los responsables de las fuerzas de seguridad desean que los jueces elaboren sentencias basados únicamente en el señalamiento que hacen fuerzas represivas que, en muchos casos, han entrado en tratos con sus “declarados” enemigos, para eliminar competidores o poner orden ante criminales de poca monta. La represión busca convertir a la acción judicial en una institución de justificación de la corrupción por medio de una dosificada acción contra aquellos que se pasan de una raya establecida juntamente con los jefes de la delincuencia.

El enfoque de la seguridad como reacción contra la delincuencia, participa de muchas de las notas que caracterizaron a la “doctrina de seguridad nacional”³ que, en el siglo pasado, justificó acciones ilegales contra la ciudadanía latinoamericana, para combatir al “comunismo” y que resultó en desvergonzadas acciones ilegales, cometidas por las fuerzas armadas de los Estados. De la misma manera, se define la existencia de una parte de la ciudadanía como “delincuentes”. El problema consiste en que tal denominación, solo puede establecerse cuando haya sido probada la infracción y no de manera anticipada por autoridades administrativas y mucho menos por ciudadanos atemorizados dispuestos a creer a cualquier agorero del estrago.

Esta cercanía con el modelo de “seguridad nacional”, se expresa también por la prédica que llama a suspender las garantías constitucionales por medio de estados de excepción, prometiendo que tal expediente, es la única manera de conseguir el éxito. Los “estados de sitio”, “estado de calamidad pública” etc., buscan restringir garantías para “hacer barridos sobre la ciudadanía”, “ubicar a los infractores” o “dar golpes demolidores” que implican costos que no alcanzan a cubrir los magros resultados que se consiguen, a pesar del compromiso de desproporcionado de fuerzas armadas.

Como se ha indicado, antes que fijarse en lo que se ataca, vale la pena advertir lo que se permite. De esa cuenta resulta que se convierte en una “guerra permanente” que jamás consigue la victoria. Pero, en cambio, se mantiene la continuidad de los negocios sucios, lo que se utiliza para facilitar las peticiones y exigencias de fondos públicos. Mientras algunos dejan jefaturas mafiosas, otros habrán de tomar su lugar y así, en una sucesión sin fin, se eterniza el crimen organizado que se acompaña con el reparto de sobornos y cohechos. La

² Es curioso como los militares que estuvieron comprometidos en los enfrentamientos armados del siglo pasado se adaptan a este enfoque. Véase las posiciones, en Guatemala, del Coronel Mario Mérida o del candidato General Otto Pérez Molina y sus compañeros de armas.

³ Cfr. Luis Eduardo Duhalde. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. EUDEBA. Buenos Aires; 1999.

seguridad se parece a un centinela con su índice sobre los labios, llama a cesar críticas, mientras difiere la anunciada victoria contra los “delincuentes” a un futuro inalcanzable.

2. Enfoque de custodia

En esta visión, se considera que la seguridad se alcanza a través de custodiar a las instituciones de seguridad pública, por parte de un grupo de ciudadanos bien intencionados. Aunque conocen que la seguridad implica varias áreas, indican que, estratégicamente, se debe concentrar en la seguridad pública. Posteriormente, cuando mejore, se podrá avanzar en la agenda de desarrollo para consolidar los logros obtenidos; pero antes, debe tenerse capacidad técnica para mejorar el desempeño institucional público en la materia. Por ello, se considera que no debe someterse a un debate público.

Una crítica que se lanza a esta posición, consiste en admitir que obviamente mucha de la lucha contra el delito, requiere habilidades técnicas que necesitan de la formación profesional. Pero, de ello no se desprende, que deje de ser una política pública sometida a consulta ciudadana.

Esta visión elitista del enfoque de custodia, ha surgido de cuerpos de asesores y organizaciones sociales que han participado en procesos de discusión sobre temas de seguridad con posterioridad a los Acuerdos de Paz (1996). En muchos casos, esas organizaciones sociales, forman parte de grupos subvencionados por instituciones gubernamentales extranjeras o fundaciones privadas que forman lo que se conoce en otros medios como organizaciones no gubernamentales; más popularmente llamadas ong's. El carácter elitista, lo sostienen cuando rechazan esa calificación, para llamarse organizaciones “especializadas” en seguridad.⁴

La principal expresión de esta tendencia es al llamado Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad –FOSS– que tienen como antecedente al proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia” (POLSEDE) financiado entre otros por las Naciones Unidas (proyectos UNOPS y PNUD)

Tal como se indica en la presentación de este foro, por una organización internacional dedicada a la seguridad:

El resultado acumulado de este emprendimiento ha sido un nivel elevado de capacidad técnica y de incidencia en el diseño y aprobación de legislación en materia de seguridad y justicia; en la creación de institucionalidad; y en el impulso de políticas públicas sustentadas en los principios de la seguridad democrática.⁵

⁴ En muchos países, los estudios de seguridad están relacionados con asuntos militares y se les suele identificar como estudios estratégicos. En Guatemala, tiende a relacionarse con la seguridad pública.

⁵ Descripción oficial del FOSS, el 23 de junio de 2009, en su portal electrónico, patrocinado por Interpeace, una organización propiciada por Naciones Unidas. <http://www.interpeace-lao.org/foss/inicio>, consultado el 29 de marzo de 2011.

De esa manera, se convierten en los custodios de esos principios, que necesitan una capacidad técnica que aleja a quienes demanden una acción más general del Estado, a favor de la seguridad humana.

Los partidarios de esta posición manifiestan su apoyo al Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, contenido en el tratado de similar nombre que estableció nuevos principios para ordenar la seguridad, entre ellos: la primacía del poder civil sobre el militar. Por esa razón, debido a la participación de personajes democráticos⁶ así como por las posiciones civilistas, los trabajos de este foro son vistos con cautela por los partidarios de la injerencia militar en asuntos de seguridad pública.

La estrategia general de los partidarios de este enfoque, consiste en afirmar la necesidad de coordinar los poderes del Estado para conseguir resultados. Pero, como se dijo, igualmente, rechazan que se consideren aspectos sociales, económicos y culturales en la política de seguridad pública. Tal posición se explica porque es corriente que en una discusión pública, en que se manifiesta la necesidad de considerar estos aspectos, fácilmente cae en un círculo vicioso: no hay recursos ni empleo legal, la actividad económica delictiva tiene lugar, no se desarrollan recursos ni empleo legal.

Una situación que provoca distancia entre las propuestas de los partidarios del enfoque de custodia y ciudadanos interesados en participar, consiste en la politización de los trabajos. En efecto, los seguidores de estas posiciones se encuentran en una especie de antesala para obtener puestos en las instituciones de seguridad.⁷

La actuación del FOSS y otras instituciones dedicadas a la propuesta en seguridad pública ha conseguido logros importantes. Así, se han impulsado varias leyes, en especial la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008 del Congreso.

La idea es construir un sistema de seguridad que funcione como un antiguo reloj, con sus ejes y engranajes que se acoplan sin problemas, y cuya máquina, cuidadosamente aceiteada por el financiamiento internacional, contendría la respuesta a todas preocupaciones de seguridad, haciendo caso omiso de los intereses de los grupos económicos y el capital monopólico internacional. Sin embargo, eso no ocurre de esa manera pues los procesos son lentísimos, carentes de recursos y sujetos a excusas por parte de los responsables de las instituciones de seguridad y justicia.

El enfoque de custodia no pone atención a la corrupción institucional del Estado. La considera como hechos aislados o accidentes pasajeros, sin considerarla una manera de

⁶ Los coordinadores han sido Héctor Rosada-Granados de 1/10/2003 a 30/06/2005, Francisco Jiménez Irungaray de 1/07/2006 a 31/12/2006, Gabriel Aguilera Peralta de 1/05/2007 a 25/04/2008, Carmen Ortiz de 6/05/2008 a 2009, Sandino Asturias de 2009 a 2010

⁷ Se puede mencionar a Bernardo Arévalo de León de Interpeace, Verónica Priscilla Chapetón Quiñónez de la Universidad Rafael Landívar, Carmen Rosa de León Escribano de Iepades, María Patricia González Chávez de Focineg, Guillermo Alfredo Pacheco Gaitán del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Ana Glenda Tager Rosado, de WSP internacional, Iduvina Hernández de Sedem. Datos obtenidos de la hoja expertos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Resdal, <http://www.resdal.org/expertos/guatemala.html>, 29 de marzo de 2011. Resdal es una organización no gubernamental sostenida con fondos federales de EUA.

ejercer la hegemonía, en una sociedad donde ciertos grupos de poder impulsan un régimen económico desordenado para conseguir mayores ganancias. Tampoco observan que muchos delitos son apañados por las autoridades para permitir la apertura de negocios con altas tasas de ganancia o simplemente para quebrar la resistencia política popular.

3. Enfoque de preservación

Con una bifurcación de partida, el enfoque de preservación sostiene que existen dos manifestaciones para entender a la seguridad: por una parte, se incrementa si se posee un análisis de tendencias que busque anticipar el futuro, por la mayoría de miembros de la sociedad; por otra parte, en la medida en que el Estado asuma funciones dirigidas a promover la efectividad de las garantías y derechos de la población, se aseguran aspectos clave de la vida humana.

De esa manera, la seguridad no se agota en la seguridad pública, sino supone la protección del núcleo central de la vida en sociedad contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana a largo plazo, indica el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, un documento del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo.⁸ De esa cuenta resulta que las personas deben hacer lo posible por preservar la vida, lo que implica adoptar una serie de previsiones para el futuro.

Este enfoque que se le ha denominado seguridad humana, consta de dos elementos: a) precaverse de los desafíos vitales para vencer el hambre, los peligros naturales y la agresión de semejantes u otros seres vivos; así como b) la protección contra la alteración súbita del modo de vida, no deseada e impuesta. De esa cuenta, a las personas corresponde la responsabilidad de lidiar contra los azares de la vida que puedan afectarla, así como a las personas que dependen de la misma.

Se espera que las inclinaciones altruistas que residen en las personas por impronta biológica, si se es partidario de esta explicación; o las motivaciones filantrópicas debidas al desarrollo cultural que las ha establecido como un deber humano, si se tiene otra manera de referir la vida social; sea la base compartida entre los seres humanos que los impulsa a cooperar entre sí, para conseguir un entorno seguro.

Por otro lado, la seguridad es un bien jurídico protegido por el Estado, que contiene muchas áreas de atención que facilitan el esfuerzo social por conseguir una seguridad humana plena. Para el efecto, encarga a determinadas instituciones, el cumplimiento de las funciones que sirvan para garantizarlas. Las áreas definidas en la Constitución Política de la República de Guatemala son: el orden público, la defensa de la nación, la seguridad social y la seguridad en el consumo.

El enfoque de preservación de la vida humana tiene igualmente limitaciones. En primer lugar, la insistencia en que las personas deben ver por su seguridad, plantea el problema de

⁸ Citado por Héctor Rosada Granados. *Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-1), página 13.

una sociedad donde el régimen de producción empuja a la privatización y, por lo tanto, también a la seguridad. En segundo lugar, históricamente ese régimen de producción ha funcionado sobre la base que la necesidad no satisfecha es el mejor impulso para forzar a la producción. De donde, admite a la inseguridad como un incentivo importante para un factor de la producción: la fuerza de trabajo. Por último, en tercer lugar, aunque la cooperación es necesaria para la vida social, esta admite la diferenciación de grupos humanos que pueden tener metas diferentes y por lo tanto presionar por una diferente asignación de recursos para las áreas de atención por parte del Estado.

De donde es necesario añadir un contenido crítico a este enfoque para permitir ubicarlo en una posición más cercana a la realidad. No obstante, el surgimiento de una cuarta posición no se avizora. Antes bien, los partidarios de este enfoque no son muchos y soportan la crítica de no ser técnicos o, el sofisma, que la seguridad en la vida, no tiene que ver con el desarrollo económico y social. En general, las explicaciones que se ofrecen desde este enfoque, están dirigidas a grupos identificados con posiciones de izquierda.⁹

Al final, se observa que entre los enfoques, el que busca preservar un entorno humano seguro supone la atención no sólo personal sino institucional. Conviene, entonces, conocer la manera en que la seguridad se ha convertido en un tema de análisis privilegiado para concebir a la sociedad.

C. Tratamiento teórico de la seguridad e intentos de intervención

Las ciencias sociales han buscado incrementar la capacidad de dirección sobre la sociedad, en medio de las realidades del mundo contemporáneo. En efecto, antes que decidirlo todo, se trata de conocer las palancas que puedan mover al sistema para conseguir los ajustes deseados en la tensión al futuro.

Durante la segunda mitad del siglo XX, después del pesimismo anterior a la Segunda Guerra Mundial, las ciencias sociales eran las ciencias del crecimiento. A pesar del gran conflicto ideológico, la atención se centraba en conseguir el incremento de bienes con pocas preocupaciones sobre la bondad de la adaptación de la especie humana al mundo. Sin embargo, primero la carencia de energéticos en el tercer cuarto del siglo XX y luego, el apareamiento de un capital monopólico sin ataduras nacionales, crearon un mundo movedizo y de difícil control. Finalmente, en el siglo XXI, se observó la vulnerabilidad de las grandes ciudades del mundo por pequeños grupos que aduciendo causas religiosas se lanzaban a realizar actos terroristas con repercusiones importantes.

Se había instalado la sociedad de riesgo. Ulrich Beck (1944), quien acuñó este concepto,¹⁰ mostró un mundo liberado del colonialismo, pero en los antiguos territorios que habían sido incorporados a imperios por las metrópolis, se había caído en una crisis de gobernabilidad, alimentaria y de creciente pauperización. Además, las sociedades industriales que habían sido el centro del desarrollo mundial, estaban amenazadas por desastres atómicos tales

⁹ Se cita a teóricos como Alberto Samayoa, Sandino Asturias o Enrique Álvarez, entre otros.

¹⁰ Ulrich Beck. *La sociedad del riesgo*. Trad. Jorge Navarro et al. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 1998.

como la fuga de material radiactivo en Chernobil, Ucrania, 26 de abril de 1986. Igualmente, la crisis ecológica mundial era imparable que, paradójicamente, estaba acompañada de la desindustrialización en los países antaño centrales que provocaban regiones urbanas sin futuro.

El desorden del mercado capitalista que genera el riesgo en la economía, se había generalizado a todas las relaciones humanas. Igualmente, la privatización invierte la responsabilidad pues no existe un Estado que asuma la previsión del futuro mundial, dejando todo en manos de personas aisladas en medio de una serie de relaciones perversas basadas en unos casos en el desperdicio y en otros en la pobreza.

El sistema en su conjunto está lejos de cambiar sus tendencias. Al contrario, agudiza el desorden para mantener la hegemonía del capital trasnacional. Algunos teóricos como David Harvey (1935), han llamado a esta nueva situación, acumulación por desposesión que se explica de la siguiente manera.

Mientras en el pasado hubo una acumulación originaria y luego una acumulación capitalista que devino en monopolio, en la etapa actual se ha desplazado a prácticas que buscan realizar crisis regionales para conseguir el incremento del poder de monopolios trasnacionales.¹¹ Este estado de “desorden” que caracteriza al mundo moderno provoca que las personas conozcan de manera fragmentaria, incoherente y desconectada su realidad.¹² De esa cuenta, se genera la geopolítica del capitalismo como un balance entre las lógicas del poder territorial y la ganancia. Los movimientos sociales tienden ser “retrógrados” en el sentido de afirmar la vuelta a situaciones donde era posible realizar un control estable.¹³ La acumulación capitalista es enfrentada por luchas que reclaman haber sido desposeídos de algún bien en su territorio.

Aunque es importante comprender las luchas sociales, el comportamiento del poder sirve para caracterizar la situación. Si se ha indicado que el desorden inducido caracteriza el desarrollo mundial, el estudio de los grupos hegemónicos en ese desorden es importante. Susan Strange (1923-1998) describió la manera en que se establecían centros de poder separados de los Estado. Aparte de las grandes compañías que controlan aspectos tecnológicos claves de la industria moderna, también existen grupos lucrando sin importar la licitud del negocio.¹⁴ La “retirada” del Estado, consiste en el apareamiento de una esfera económica de grandes ganancias que no son controladas por ningún Estado. En uno de sus últimos textos, señala que los movimientos financieros sólo sirven para desunir a los países que ingresan en un juego de competencia donde, al final, todos pierden: de la misma forma que un casino. Aunque no la llama de ese modo, la delincuencia de cuello blanco se ha apoderado del sistema financiero mundial, y por otra parte, los guardianes económicos mundiales son burocracias internacionales, donde cada persona desea participar del juego y,

¹¹ Cfr. David Harvey. *Spaces of Global Capitalism: A theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso, 2006

¹² Ibid. Pág. 84.

¹³ Ibid. Pág. 111.

¹⁴ Susan Strange. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria Intenacional e Intermon Oxfam, 2001. La autora se concentra en la mafia italiana. Pero, vale para todos los negocios ilegales con carácter internacional.

por lo tanto, nunca se esfuerzan demasiado en controlar los negocios en los que desean participar.¹⁵

Sin embargo, a pesar de que se aprecia un mundo desbocado,¹⁶ los desarrollos tecnológicos y la existencia de una comunicación mundial, han otorgado conocimiento que no existía en el pasado. Es cierto, que gran parte de esa comunicación se emplea para potenciar la hegemonía de las agrupaciones transnacionales, pero supone también la posibilidad de una transformación cultural a escala global. Obviamente, existen riesgos tales como la desaparición de las culturas indígenas, el incremento de la desigualdad social y económica, la destrucción de la producción basada en técnicas superadas. Pero, igualmente está abierta la posibilidad de conseguir influencias y comunicación a escala global.

Cuando se hacen análisis sobre propuestas que afectan la seguridad humana, se debe tener una consideración de las políticas de diferentes actores en un mundo globalizado. Así, por ejemplo, el acoso al Estado benefactor puede presentar la reorganización de los servicios de salud o instituir cobros por su existencia, como una propuesta local dada la insuficiencia de éstos. En el mundo actual, también se debe considerar que existen grandes intereses mundiales que facilitan esa forma de pensamiento que se propician, en el caso del ejemplo, por parte del capital financiero deseoso de intervenir en la vida de las personas en el negocio de seguros, que al final amenazan con dejar sin servicios de salud a los pobres.

Existe además el riesgo “manufacturado”, es decir los riesgos de la sociedad futura. La necesidad de grandes jornadas de relacionamiento social que llevan a la drogadicción. La falta de reproducción natural de la sociedad por la renuencia a tener hijos, la cultura de masas generando mundos irreales en juegos virtuales o espectáculos donde la distancia real es borrada por una cercanía virtual falsa. La formación de una cultura de masas cosmopolita tiene como rebote un extremismo fundamentalista que se cierra al diálogo en la busca de una pureza que es explotada por profetas del estrago y apóstoles del terror.

Por ello, las oportunidades de crecimiento de la conciencia son también importantes en esta transformación. El ya citado Giddens, alude a la capacidad creciente de conocer el resultado de las tendencias observadas como “colonización del futuro”.¹⁷ Cuando se requiere elegir tomando en cuenta acontecimientos futuros, se necesita de conocimientos validados tanto por expertos como aceptados por los no especialistas. La confianza en la predicción del clima es un resultado del mundo posmoderno, pues a pesar de entrar en juego complejas técnicas aeroespaciales y sistemas sensores igualmente complicados, genera un conocimiento popular que permite anticipar el futuro.

Sin embargo, no todo es como el clima, y más precisamente las condiciones ambientales meteorológicas sobre temperatura y humedad. El futuro no es el destino donde todo está predeterminado y de cumplimiento fatal. Se puede afirmar que debido al juego de diversos factores, el futuro puede observar variaciones importantes. Y, todavía más, se puede

¹⁵ Susan Strange. *Mad money*. Manchester: Manchester University Press, 1998. Páginas 169 y ss.

¹⁶ Anthony Giddens. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000

¹⁷ Cfr. Anthony Giddens. *Las nuevas reglas del método sociológico*. Trad. Salomón Merener. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1987.

intervenir para modificarlo. Esta idea de agencia, donde existe un marco pero también la voluntad de intervenir, es importante de subrayar sobre todo cuando se trata de asuntos de seguridad en la sociedad.

En Guatemala se ha tratado de intervenir para mejorar la seguridad. A continuación se realiza un rápido inventario de las intervenciones en las diversas materias que se han señalado como de interés estatal.

1. Intervenciones en orden público

Después de los Acuerdos de Paz, 1996, se organizó un consorcio formado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala), el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP)¹⁸ y el WSP-Internacional¹⁹. Estas instituciones formaron un proyecto que es conocido como Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala, POLSEDE.²⁰ Del que ya se indicó a sus financiadores.

Una parte importante de estos trabajos, consistieron en separar las funciones del Ejército de la seguridad pública. Para el efecto, en POLSEDE se dedicaron una serie de recursos a la aclaración de esas funciones por medio de publicaciones y seminarios. Entre los participantes se encontraron distinguidos académicos y personalidades ligadas a las fuerzas armadas.²¹ Según Héctor Rosada Granados, la temática abordada se concretó en la reconversión militar, concepto y agenda de seguridad, la doctrina militar, el sistema de seguridad, el sistema de inteligencia, el subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación, referida toda a Guatemala.²²

Posteriormente, en 2000 se organizó un nuevo proyecto conocido como Hacia una política de seguridad ciudadana, POLSEC,²³ organizado en 3 grupos de discusión: institucionalidad

¹⁸ Coordinadora de organizaciones internacionales interesadas en influir en Guatemala, convocadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre las que se encuentran Fundación Soros, Interpeace, International Development Research Centre, etc. Además también trabajó la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS).

¹⁹ Organización cuyas siglas significan War Torn Societies Project, organizado para actuar en la antigua Unión Soviética, Eritrea, Guatemala en la década de 1990. Posteriormente se dirigió a los nuevos países de la antigua Yugoslavia, Afganistán y otros países sujetos a operaciones de mantenimiento de la paz.

²⁰ Helen Mack indica que los trabajos del Instituto de Naciones Unidas UNRISD fue una antecedente importante en la formación de ese proceso de intervención. Cfr. Prólogo de Bernardo Arévalo & Philipp Fluri. *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala. Investigación acción participativa (IAP) y reforma del sector seguridad*. Ginebra, Suiza: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005.

²¹ Entre las principales personalidades se encontraban, Dr. René Poitevin Dardón, Lars Franklin, Alfonso Portillo, Rubén Zamora, Edgar Gutiérrez, Dr. Miguel Angel Reyes, Humberto Corado Figueroa, Juan de Dios Estrada, Dr. Francisco Rojas Aravena, Dr. Knut Walter, Dr. Gabriel Aguilera Peralta, Ing. Helen Mack, Dr. Bernardo Arévalo de León y General Otto Pérez Molina, además de otros expertos extranjeros y jóvenes profesionales.

²² Héctor Rosada Granados. *Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia. (Cuadernos de Desarrollo Humano, 2009/2010-1)* Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010.

²³ El director ejecutivo fue Iván Estuardo García Santiago y convocaron a más de una centena de funcionarios, responsables de organizaciones no gubernamentales así como personalidades.

de la seguridad ciudadana, seguridad preventiva y derechos humanos e investigación criminal. Según Héctor Rosada Granados, se consiguieron consensos sobre un modelo de policía comunitaria, reagrupamiento de las funciones de seguridad en un Ministerio de Seguridad, propuesta de la Academia de Formación del Sector Seguridad, así como recomendaciones para la institucionalidad de la seguridad ciudadana.

A pesar de los avances en la discusión teórica de la seguridad pública, esta no encuentra fácil concreción. Las excusas y los intereses impiden que se pueda indicar una institucionalidad que responda a las propuestas hechas por los especialistas. Mientras tanto se encuentra una elevada percepción (El 53.7 por ciento opina que el principal problema del país es la seguridad²⁴), así como las tasas de crímenes que cobran vida la sitúan como entre los sitios más peligrosos del planeta.²⁵

El 15 de abril de 2009, cuatro personalidades, el Arzobispo de la ciudad de Guatemala, el presidente de la Alianza Evangélica Nacional, el Procurador de los Derechos Humanos y el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala fueron garantes de un Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia firmado por los Presidentes de los organismos de Estado y el Fiscal General jefe del Ministerio Público.²⁶ El 2 de septiembre de 2010, el grupo de garantes se retiró pues las autoridades sólo tenían excusas para no cumplir los acuerdos a los que públicamente se habían comprometido.²⁷

Otro tanto ocurre con la protección frente a desastres pues existe carencia de fondos suficientes para obras de mitigación y mucho menos para prevención.²⁸

En suma, pareciera que la agencia para mejorar la seguridad pública en Guatemala es infructuosa, pues no revierte las tendencias a su empeoramiento. En el informe de desarrollo humano 2009-2010, se presenta un panorama de la seguridad pública. Allí aparece, lo tantas veces dicho: los tres países centroamericanos, El Salvador, Guatemala y Honduras, en ese orden, están entre los más violentos del planeta. Guatemala tiene un crecimiento de la criminalidad, en especial las muertes violentas intencionales, por encima del crecimiento poblacional. Robo de autos, secuestros y ataques a las mujeres observan igualmente un crecimiento constante. El trasiego y consumo de drogas ilegales ha crecido

²⁴ Cfr. Encuesta de Borge y Asociados, referida en la nota: Seguridad y empleo le piden los encuestados al próximo presidente. *El periódico*. Guatemala: miércoles 23 de febrero de 2011.

²⁵ Los índices de muertes violentas por 100 mil habitantes son en Honduras 72.8, El Salvador 61, Guatemala 53, Venezuela 48, Colombia 37.3, por encima de los 12 que la OMS señala como tasa intolerable. Bagdad tiene una tasa de 20 por 100 mil. Cfr. Jesús Aldabi Olvera. Los estragos de la violencia. *Proceso.com.mx*. en <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/88663> consultado 1/04/2011.

²⁶ Cfr. Los tres poderes del Estado firman compromiso por la seguridad y la justicia. *Prensa Libre*, 15 de abril de 2009.

²⁷ G4 se retira del Acuerdo de Seguridad. *Siglo 21.com.gt*. Publicado 2 de septiembre 2010

²⁸ La falta de encausamiento de los ríos de la Costa Sur fue denunciada por el Alcalde de Nueva Concepción. “Méndez aseguró que comunidades de La Gomera tienen el mismo riesgo con los afluentes Ancome y Seco; Santa Lucía Cotzumalguapa, con el Pantaleón; Masagua, con el Achiguat y el Guacalate; Puerto San José, con el Achiguat y el Naranjo, y Puerto de Iztapa, con el María Linda. Cfr. Río Coyolate amenaza, por falta de prevención”. *Prensa Libre.com* 17/02/11. http://www.prensalibre.com/noticias/Rio-Coyolate-amenaza-falta-prevencion_0_428957148.html. Por su parte, el Ministro de Comunicaciones Jesús Inzúa confirma que contrata obras sin fondos líquidos teniendo una deuda de Q2.8 millardos. Cfr. Cuestionan deuda contractual en el CIV. *El periódico*, 7 de abril de 2011. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20110326/pais/193094/?tpl=54>

desde las década de 1970 de manera acelerada. De la misma manera, el gasto público en esta materia no observa un incremento, como debiera, para abatir la criminalidad.²⁹

2. Defensa de la Nación

Como se indicó, la preocupación de la seguridad pública llevó a proclamar el deslinde de esas tareas de parte del Ejército de Guatemala. Una manera de indicar la supremacía del poder civil ha sido enunciada por Gabriel Aguilera Peralta cuando señala que, en ese sentido, existen dos principios: a) los civiles deciden sobre las políticas y los militares sobre los medios; y b) son los civiles los que deciden donde está la línea que divide las políticas de los medios.³⁰ Obviamente, todo esto referido a una sociedad democrática. Igualmente, indica que en América Latina, los ejércitos han desbordado sus funciones propias para decidir sobre la dirección del Estado.

Posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, 1996, el Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional –Centro Estna– se convirtió en el Centro de Estudios Estratégicos. Los cursos que se ofrecían igualmente a militares como a civiles, permitieron establecer varios foros de discusión y colaboración para avanzar en la política pública de la defensa de la nación. A fines de 1999, se presentó la nueva Doctrina de la defensa nacional, y en 2001, con varias reuniones tanto internas en el Ejército, como con invitados civiles, se inició la elaboración del Libro de la Defensa Nacional que contiene la política de defensa. Bajo una dirección administrativa creada para el efecto, los trabajos culminaron a fines de 2002.

Mientras se reformaba el Ejército de Guatemala con una nueva doctrina de la defensa nacional, hubo un atentado en los EUA, que modificó la visión sobre los ejércitos y el futuro de las fuerzas armadas. En efecto, el 9 de septiembre de 2001, el choque de varios aviones contra objetivos civiles y la oficina de las fuerzas armadas de EUA, Pentágono, alentó la necesidad de coordinar, de nueva cuenta, a los ejércitos del continente como había sido durante la Guerra Fría. Nuevas amenazas fueron definidas y convencidos algunos países del continente, de coordinar a sus ejércitos con el Comando Sur de los EUA.³¹

De allí que la política pública sobre la defensa nacional todavía necesita una nueva integración que la haga coherente con el régimen democrático. Mientras tanto, la percepción pesimista sobre la defensa nacional se funda en la idea que hay nuevas amenazas a la estabilidad, representadas de manera amorfa en el tráfico de drogas, blanqueo de dinero y la trata de personas. Delitos que muchas veces suponen un ámbito transnacional que impide el control de las diferentes fases en que se descompone la acción

²⁹ Cfr. PNUD. *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala. PNUD, 2010. Página 192 y ss.

³⁰ Gabriel Aguilera Peralta. *Control civil y política de la defensa en Guatemala. Una transición compleja*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 27/10/2003. Consultado en <http://www.resdal.org/Archivo/d000020c.htm> el 1 de abril de 2011.

³¹ La política de defensa de Guatemala se modificó después de la visita de Donald Rumsfeld, el 14 de abril de 2005, bajo la promesa de 3.2 millones de dólares de ayuda militar que se concretaron de manera muy lenta, pero suficientes para volver atrás en la política de supremacía civil. Los países de Sudamérica no parecen participar después de la Guerra de las Malvinas (1982) que demostró la subordinación de la alianza militar continental por la global centrada en los ejércitos europeos agrupados en la Organización del Atlántico Norte –OTAN–.

delictiva. De esa cuenta, un ejército ciego ligado a actividades económicas tiene cercana la tentación del dinero fácil y la cesión de las decisiones soberanas al poder hegemónico que tiene posiciones contradictorias en todos los casos.³²

La creación de una política pública sobre la defensa de la nación todavía aguarda mejores momentos. Mientras tanto, el Ejército de Guatemala está ocupado en tareas fuera de su jurisdicción.

3. Seguridad social

El encargo de organizar la seguridad social se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala donde desarrolla ampliamente las funciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS. El modelo busca una institucionalidad única y se supone que con el tiempo crecerá hasta alcanzar a toda la población. No obstante, en 2011, de 14.7 millones de habitantes, la población protegida por el instituto es de 2.6 millones.³³ En consecuencia, la promesa de un régimen de seguridad social para los habitantes del país contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el proyecto de fundación de este instituto creado por medio del decreto número 295 de octubre de 1946, Ley Orgánica del Instituto de Seguridad Social, tardará mucho en ser cumplida.

Para mejorar su actuación, se han realizado varias evaluaciones y propuestas. En 1991, la Oficina Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud OPS-OMS, efectuó la primera, que entre otras conclusiones recomendó la extensión de la cobertura. En 1993, se efectuó otra evaluación conjunta OPS-IGSS, resultando en que persistía la falta de cobertura. En 1996, una nueva evaluación conjunta OPS-IGSS, se realizó centrándose en las dificultades de mejorar el sistema de atención que tenía dificultades por la administración centralizada.

La reforma de la seguridad social también ha sido propuesta, en 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo recomendó persistir en el sistema único. En 1992, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (instituto de investigación privada neoliberal) propuso el ingreso de fondos privados en el manejo financiero del instituto. La repercusión de las presiones privadas se concretaron en el decreto 39-94 del Congreso de la República que ordenó ampliar la cobertura pero modificó el organigrama expulsando a la universidad nacional y al colegio de médicos, lo que valió que fuera vetado por el Presidente de la República. En 1996, se intentaron cambios financieros y de externalización de servicios por parte de la gerencia del IGSS que no se llevaron a cabo. En 1997 un equipo contratado por

³² El Estado de EUA tiene posiciones contradictorias: en narcotráfico, no controla el consumo; en blanqueo de dinero, los grandes banqueros también operan fuera de la costa (off shore), en tráfico de personas, necesita de la mano de obra barata y dócil para mantener su estructura social.

³³ El Instituto Nacional de Estadística, estima para 2011: 14.7 millones, cfr. <http://www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion>; el IGSS señala como población protegida: 2,662,913 que corresponden a afiliados 1,107,191; no afiliados 37,037; jubilados 83,892; pensionados de IVS 144,857; pensionados por accidente 7,198; hijos menores de 7 años 833,168; esposas y compañeras 449,570, cfr. *InfoIGSS*. Guatemala, 17 de marzo de 2011. Año 2 No. 65.

la Fundación Friedrich Ebert (fundación alemana socialdemócrata con fondos estatales de Alemania) también propuso una reforma.³⁴

A pesar de tantas iniciativas, aparentemente no existe capacidad de agencia para transformar la situación en seguridad social en el país, así como hacer más eficiente al sistema.

4. Seguridad en el consumo

Un área de seguridad importante para organizar la vida social consiste en el consumo. Se trata evidentemente de asegurar el consumo propio pero también la inocuidad a la salud de lo que se exporta.

En Guatemala, siendo una materia nueva, se legisló por el Decreto Número 6-2003, la Ley de protección al consumidor y usuario. Se suponía que se adquiriría experiencia con una Dirección y, después se podía dotar a la tutelaridad estatal con facultades para imponer sus mandatos de forma imperativa. Para el efecto, se consideró que debería crearse una procuraduría de defensa del consumidor, cinco años después de estar en vigencia la ley. No obstante a pesar de haber entrado en vigencia el 11 de marzo de 2003; a la fecha, 2011, no se ha efectuado la fundación de esa procuraduría.

Igual acontece con la seguridad alimentaria. En 2002, dos de cada cuatro niños padecían desnutrición crónica. Un informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), *La niñez guatemalteca en cifras*, indica que Guatemala es el país con la tasa más alta de desnutrición crónica en Latinoamérica y el sexto a nivel mundial.³⁵ Lo único que existe es una secretaría de coordinación de oficinas de gobierno: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional que promueve restringidos programas asistenciales.³⁶ Mientras tanto la desnutrición sigue considerándose un problema de salud en Guatemala.

D. Relación de la pobreza con la seguridad pública

La pobreza demuestra la existencia de una población vulnerable. La pobreza impide que exista seguridad para consumir. Igualmente, su existencia desprovista de bienes tales como la vivienda, la salud y muchas veces de trabajo remunerado, demuestra que los pobres no gozan de seguridad social. Estas relaciones son evidentes, pero la relación entre pobreza y seguridad pública, es un problema teórico que necesita profundizarse.

³⁴ Cfr. Dr. Carmelo Mesa-Lago, Lic. Miguel Ángel Barrios Escobar y Lic. Homero Fuentes. *La seguridad social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de reforma*. Abril de 1997. Cfr. <http://www.sysde.net/documentos/La%20Seguridad%20Social%20en%20Guatemala%20Diagnostico%20y%20Propuesta%20de%20reforma.pdf>

³⁵ UNICEF. *La niñez guatemalteca en cifras: compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos*. Guatemala: UNICEF, 2007. Página 47.

³⁶ Cfr. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN. *Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional, PESAN 2009-2012*. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, junio de 2009.

La desigualdad opera como un factor que aclara ocurrencia de delitos pero como polaridad tiene siempre dos caras. Por una parte, muchas personas deprimidas en su condición económica tienen una vida dura que los lleva a transgredir reglas para agenciarse medios de vida. Aquí, se debe anotar que no son todos, y por lo tanto es importante conocer las razones por las que existe esa asociación en unos casos y en otros por el contrario no se presenta.

Por otro lado, personas sin ningún apremio económico son llevadas por su ambición y codicia a pasar por encima de las leyes. En efecto, para cometer determinados ilícitos, se necesita contar con recursos que no están presentes en las personas afectadas por la pobreza.

1. Estudios comparativos

En Latinoamérica, tradicionalmente se identificó la existencia de un comportamiento antisocial con la pobreza. Se consideraba que la pobreza llevaba a la vagancia y de allí, al crimen. Un uso corriente en las sociedades surgidas de la disolución del imperio español en el continente americano fue utilizar la leva para el ejército para controlar el comportamiento antisocial. A partir de 1782, al norte del imperio español, lo que hoy es México y Centroamérica, se generalizó la conscripción de los “vagos y mendigos”.³⁷

Ya, en tiempos modernos con enfoque científico, la preocupación por la afectación de la seguridad pública debido a la pobreza, continúa señalándose. Así, se ha dado lugar, a varios estudios que buscan despejar las causas por las que, en unos casos se delinque mientras que en otros, se decide lidiar con la desventura sin transgredir las leyes. Para el efecto, algunos estudiosos compararon varias comunidades entre sí, para extraer relaciones que impulsen políticas generales.

Un estudio ilustrativo fue realizado por Jaime Sperberg y Bárbara Happe. Utilizando el método comparativo deseaban conocer las razones del distinto comportamiento violento entre habitantes de dos barrios bajos de Santiago de Chile y de Río de Janeiro, Brasil. Los autores constataron similitudes respecto a las condiciones de vida precarias y las perspectivas muy reducidas de movilidad social entre estos pobladores.³⁸ En su nivel de vida eran muy similares, pero sucede que las cifras de ocurrencia de delitos era reducida en Chile.

Para explicar esta diferencia se indicó que la causa se encontraba en la manera en que se habían desarrollado las instituciones estatales en cada situación.³⁹ Mientras en Chile, las instituciones que se habían instalado eran de atención y solución de conflictos, en Brasil, se había dedicado únicamente a los aspectos de equipamiento urbano y contención policial de la delincuencia. Al aumentar el deterioro social, en Brasil se generalizó la delincuencia

³⁷ María Cristina Sacristán. Filantropismo, improductividad y delincuencia en algunos textos novohispanos sobre pobres, vagos y mendigos (1782-1794). *Relaciones* 36. Otoño 1988. Vol IX. Michoacán: El Colegio de Michoacán. Página 22

³⁸ Jaime Sperberg F. & Barbara Happe. Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río Janeiro. *Nueva Sociedad* 169. Caracas: septiembre/octubre 2000. Páginas 44 a 60.

³⁹ Cfr. Página 48.

organizada que no pudo revertirse, mientras en Chile no había tenido ese mismo desarrollo y por lo tanto era más controlable.

Algunas personas pueden argüir que en estos asuntos entran otros aspectos, no solamente los políticos o socioeconómicos, tales como la herencia cultural de grupos étnicos. En los EUA, los trabajos de Steven Messner apuntaron en esa dirección sin habérselo propuesto desde la década de 1950. En un señero estudio, relacionó la tasa de homicidio de diversas ciudades con la pobreza y desigualdad. En un resultado obvio, consiguió establecer una correlación de baja significación entre el ingreso de las familias y la tasa de criminalidad, el índice de regresión, además, no era significativo. Además, cuando relacionó el tamaño de las poblaciones en pobreza en diferentes ciudades y la delincuencia, resultó una correlación negativa. Lo que era altamente contradictorio con el hecho de que, en los centros de detención, los reos de origen pobre son la mayoría. Sin embargo, cuando incluyó en sus estudios, aspectos tales como la composición racial, los resultados se apartaron de los aspectos generales, para observar diferencias significativas. De esa cuenta, se llegó a la afirmación que aspectos subculturales tienen una incidencia importante en la delincuencia.⁴⁰

Obviamente, esta posición no busca estigmatizar a nadie. Aunque algunos analistas han reaccionado indicando que finalmente, este tipo de investigaciones, sirven para reproducir estereotipos racistas.⁴¹ Fuera de esa implicación no deseada, debe hacerse más fino el análisis estadístico, el universo no debe ser un barrio sino ciudades para trabajar mejor los datos. Este debate continúa y seguramente no encontrará fácil solución si se permanece en los grandes números y las operaciones matemáticas. No obstante, ha apuntado un hecho importante: la generación de un tipo de vida, algunos lo llaman subcultura que produce o inclina a la delincuencia.

2. Subcultura que produce delincuencia

Ciertamente, Emile Durkheim, uno de los primeros sociólogos franceses había llamado la atención sobre el fenómeno de la anomia, que se producía fruto de la falta de una nueva ideología en la sociedad moderna que reemplazara la cultura del antiguo régimen.⁴² Lo especial, en la definición de subcultura de la delincuencia, consistió en aplicarlo a los pobres. Uno de los teóricos que realizan con más claridad esta afirmación es Walter Miller que sugiere que la cultura de la clase baja, es inmune al impacto de instituciones de la clase media como escuelas, beneficencia, policía o tribunales.⁴³ Más todavía, sostiene que el sistema de valores que lleva a la delincuencia es la forma de vida en los barrios bajos.

El estudio de Miller fue realizado en Boston, en 1955, habiendo acuñado el término de preocupaciones vitales (*focal concerns*), para explicar las situaciones altamente valoradas

⁴⁰ Cfr. Steven F. Messner. Poverty, Inequality, and the Urban Homicide Rate: Some Unexpected Findings. *Criminology* 20, páginas 103 a 114.

⁴¹ Cfr. William C. Bailey. Poverty, Inequality, and City Homicide Rates. *Criminology* 22, páginas 531 a 550.

⁴² La aplicación era bastante general. Véase Emilio Durkheim. *El Suicidio*. 2 ed. Trad.: Lucila Gibaja. Buenos Aires: Schapire editor, 1971

⁴³ Walter Miller. Lower Class Culture as a Generating Milieu of Gang Delinquency. *Journal of Social Issues* 14, (1958), páginas 5 a 20.

por la clase baja. El señaló tres asuntos o preocupaciones: a) poner atención para evitar caer en problemas (*trouble*); b) ser rudo (*toughness*), dañar a los demás o pasar sobre la ley para conseguir las cosas; c) viveza (*smatness*), habilidad para librarse de responsabilidad; d) emoción (*excitement*) por vivir en situaciones riesgosas; e) fatalidad (*fate*), no se puede controlar la vida; y f) no depender de nadie (*autonomy*), lo que incluye el rechazo por la autoridad o los servicios públicos.

La consideración sobre la subcultura de la violencia, llevó a poner la vista sobre su aprendizaje. De esa cuenta, resultaba que era una subcultura que influía desde la temprana edad. Albert K. Cohen reunió sus reflexiones en el texto *Delinquent Boys*.⁴⁴ No se trataba de pandilleros, pues estos eran personas adultas, tal como habían sido descritas en el clásico de F. M. Thrasher, *La pandilla (The Gang)*⁴⁵, sino niños problema.

3. Niños problema

Según Cohen, en los barrios bajos, los niños podía ser: a) niños de escuela, b) niños de esquina, y c) niños delincuentes. Los muchachos tienen problema de adaptación debido a las carencias que sufren en el hogar, lo que provoca un estado de frustración generalizado. Una mala escuela no promueve normas de superación y al combinarse con una situación familiar precaria, producirá personas con problemas en la vida. Los niños de esquina (“niños de la calle” en Guatemala) tratan de encontrar apoyo en sus coetáneos. Al final, tienen pocas posibilidades de éxito y terminarán en empleos de poca monta. Los jóvenes igualmente podrán escoger convertirse en delincuentes. Son niños delincuentes porque las infracciones legales y faltas no tienen una finalidad correspondiente a las acciones. Sus actos carecen de propósito, así cuando roban, destruyen el objeto, o es un objeto inservible como partes de adorno de un automóvil. Se trata de actividades hedonísticas carentes de planificación.

Cuando los muchachos delincuentes se unen, forman las pandillas juveniles. La lealtad frente a los miembros provoca que no exista ninguna moderación por las infracciones sociales. Además, se crea un sistema de prestigio basado en la hostilidad y rechazo a la moral de la clase media.

Cohen falló en explicar las razones por las que muchos jóvenes delincuentes se redimían. De la misma manera, el involucramiento de las mujeres en las pandillas o el rechazo a las mismas por parte de las hermanas de los jóvenes delincuentes. No obstante, estas fallas de argumentación, su virtud consiste en llamar la atención para la mejora del sistema educativo por encima de las condiciones socioeconómicas, lo que equivale a redoblar esfuerzos por una escuela formadora de calidad en los barrios pobres.

Otro sociólogo, Anthony Pratt, indica que el enfoque de Cohen y sus implicaciones para prevenir la delincuencia no eran recientes, en 1969, en su texto *Los salvadores del niño*,⁴⁶ muestra como desde el siglo XIX, en los EUA, se habían creado instituciones para evitar

⁴⁴ Albert K. Cohen. *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe, IL:Free Press, 1955.

⁴⁵ F. M. Thrasher. *The Gang*. Chicago: University of Chicago Press, 1927.

⁴⁶ Cfr. Anthony Pratt. *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*. México: Siglo XXI, 1983.

que se mezclaran los menores con los presos adultos. Grandes personalidades también estuvieron incluidas, tales como Herbert Mead (1863-1931) o el psiquiatra alemán August Aichhorn (1878-1949). A inicio del siglo XX, muchos filántropos de todo cuño: millonarios liberales, obras de caridad católicas y partidarios de la reforma social, señalaron que el “control de las causas ambientales” no entrañaba cambios que eliminaran, la pobreza y las malas condiciones de vida. Es decir, tomaban como un hecho dado los males de la sociedad con los que había que lidiar pero no se podían cambiar. En palabras modernas, separaron la agenda de desarrollo de los temas de prevención de la delincuencia.

En contra, la prevención de la delincuencia, para este movimiento, significaba la vinculación del sistema de justicia penal con las escuelas, la familia y otras instituciones para evitar que los vulnerables se convirtieran finalmente en criminales. Estos partidarios del buen trato a los adolescentes y niños, señalaron los principios de represión de la delincuencia, que se caracterizaba por: 1. Sanciones graves contra los adultos, 2. Definición del concepto de “delincuencia juvenil” y 3. Consideración de los niños en el ámbito de la infracción legal.

El problema consiste en que esas buenas intenciones generaron un sistema que se probó igualmente ineficaz que el castigo inhumano, al elevarse la tasa de delincuencia juvenil, existir incapacidad de los reformatorios para rehabilitar a los infractores, etc. Lo que debe atenderse es que se trató de una reforma social impulsada por la necesidad de frenar cambios de la sociedad en su conjunto. No era un movimiento aislado, sino parte del esfuerzo de determinados grupos dirigentes para hacer más distante las reformas al corazón del sistema capitalista. Esta tendencia llevó a fijar la atención en 1) los aspectos “anormales” del comportamiento discrepante; 2) una interpretación determinista de la realidad basada en la personalidad; y 3) la primacía del hecho criminal y no de su etiología, según apunta Anthony Pratt.

4. Cálculo para delinquir

La discusión continúa frente a la realidad de enderezar lo torcido, hasta el punto de relativizar cualquier criterio de uniformidad. La teoría de la asociación diferencial iniciada por Edwin H. Sutherland (1883-1950), mostraba lo complejo de la situación.

Por una parte, la conducta criminal es equivalente a una profesión. Se pueden señalar las siguientes características: a. es aprendida a través de la experiencia comunicada por otras personas en una forma íntima (reformatorios, cárceles o antros de malvivientes); b. supone técnicas para cometer el crimen, algunas complicadas o de mucho entrenamiento, que están acompañadas de justificaciones, motivaciones y racionalización; c. se acompañan de criterios de conveniencia para efectuar o no realizar el hecho, entre las que ocupa un lugar importante la seguridad de la impunidad del delito. Un aspecto importante en esta conducta, consiste en que determinados valores que sirven para orientar el trabajo honrado, también pueden aplicarse para el delincencial.

Un nuevo acercamiento muy ilustrativo se debe a Richard Cloward y Lloyd Ohlin⁴⁷ que de manera complementaria indicaron lo relativo que resultaba indicar lo correcto en una sociedad, así como los criterios de éxito. En 1960, estos autores trabajaron para sustentar una teoría de la delincuencia organizada.

Ellos refieren que las clases de criminalidad dependen de la circunstancia donde se desarrollan. Para el efecto, proponen tres tipos de bandas delincuenciales: la primera, la banda criminal, surge en áreas donde existe una baja integración ética de los valores dominantes debido a la existencia de negocios tanto legítimos como ilícitos. Los viejos delincuentes son admirados y muchas veces, se encargan de iniciar a los jóvenes. El segundo tipo, es la banda violenta o conflictiva, es inestable y sus límites son laxos. La falta de negocios ilícitos estables genera esa falta de integración. La única manera de conseguir distancia y temor de los demás, consiste en no tener límites para el uso de la fuerza. El tercer tipo, se refiere a la banda en retirada (*retreatist gang*) que no duda de utilizar medios ilícitos, pero conectora de las áreas de tolerancia social, se concentra en el tráfico sexual, alcohol y venta callejera informal. No obstante, no abandona negocios como las drogas, contrabando y corromper a los menores. De esa cuenta, cuando el empleo es escaso, las personas se emplearán en cualquiera de los tres tipos de bandas si es la única oportunidad existente.

No obstante, la explicación no es tan lineal como aparenta, pues según ese esquema basta con el fortalecimiento económico, para que se termine con el latrocinio ilegal. A la hora de escoger entre dos negocios que tienen tasas de ganancias iguales y se diferencian en su carácter ilegal, todas las pandillas pasarán a los negocios permitidos y abandonarán los riesgosos, por temor a la persecución por parte del Estado. Obviamente, se puede admitir que el delito continuará existiendo pues, siempre los menos favorecidos, desearían obtener rápidamente riqueza y esa codicia los lleva a delinquir. La seguridad pública se convierte en un asunto de vigilar a las personas con menos recursos cuando prospera la economía.

5. Delincuentes de cuello blanco

Sin embargo, la situación no es tan simple, pues se descubre que también las personas con grandes recursos y sin ningún apremio económico, delinquen. Edwin H. Sutherland (1883-1950) dedicó sus esfuerzos teóricos a encontrar una explicación a este asunto. Como hace notar Corigliano,⁴⁸ contaba con la tradición de la Universidad de Chicago. En 1899, Thorstein Veblen (1857-1929) había escrito la *Teoría de la clase ociosa (The Theory of the Leisure Class)*⁴⁹ donde ofrecía una descripción del desperdicio y otras formas retorcidas de prestigio de los ricos de su época. Así como en 1934, Norval Morris (1923-2004) había indicado la existencia de los criminales del alto mundo en contraposición al bajo mundo.⁵⁰

⁴⁷ Cfr. Richard Cloward & Lloyd Ohlin. *Delinquency and Opportunity*. New York: Free Press, 1960.

⁴⁸ Mario Eduardo Corigliano. Principios de criminología. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*. Agosto Diciembre de 2006.

⁴⁹ Thorstein Veblen. *Teoría de la clase ociosa*. 2 ed. Trad.: Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. También New York: Dover Publications, 1994.

⁵⁰ Cfr. Norval Morris, David J. Rothman, *The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Western Society*, New York, Oxford University Press, 1995. Citado por Corigliano,

Sutherland en la reunión de la American Sociological Society de Filadelfia, celebrada en diciembre de 1939, señaló que los sujetos de elevada condición social cometían “delitos de cuello blanco”. Estos consistían en un abuso de los consumidores explotando su buena fe y los débiles controles administrativos gubernamentales, no dependían de la amenaza, fuerza física o violencia. Muchas veces, la sociedad era consciente del carácter fraudulento del negocio; no obstante, los propietarios mantenían una imagen de honorabilidad debido a su posición política, social y económica. En tal virtud, podían salir bien librados, si se producía algún incidente judicial, pues contaban con la benevolencia de los jueces y además, contrataban bufetes de abogados igualmente prestigiosos.

Sutherland cita que en una revisión de los casos judiciales, el 16% de las grandes corporaciones habían violado la ley. No obstante, no había resultado en ninguna merma de prestigio para las mismas. La razón consistía en que a) los hombres de negocios eran admirados y mantenían homogeneidad cultural con sus juzgadores; b) se permitía el arreglo extrajudicial para evitar la cárcel, sólo el 2% de los prisioneros pertenecían a la clase alta a fines de la década de 1930; y c) no encuentran la vindicta pública porque son silenciados por los grandes medios de comunicación social.

Los motivos externos perdieron fuerza con la teoría de los delincuentes de cuello blanco. Era evidente que la realización de determinados delitos y faltas se debía a motivos internos y, por lo tanto, a formas de racionalidad que no aceptan ordenamientos generales externos como el derecho o a pulsiones internas dirigidas a la violación de mandatos sociales para conseguir fines hedonistas. En el primer caso, se puede recomendar una serie de prédicas sociales para conseguir el respeto al orden social hegemónico en el mundo occidental. Pero en el segundo caso, es obvio que siempre existirá el impulso al mal como una opción para las personas con libertad de elección.

Las teorías conservadoras tales como la teoría construida alrededor de la obra de Talcott Parsons (1902-1979) insistirán en la adaptación a las normas sociales después de pasado el período difícil de la adolescencia. Igual, otras teorías imbuidas de humanismo, insistirán en el descubrimiento de valores alrededor de la protesta y la convicción por la fraternidad humana. Sin embargo, los partidarios de enfoques que privilegian la adaptación azarosa o la tendencia al desorden de todo sistema, indicarán que siempre habrá que lidiar con los infractores de la ley, tanto con los que tienen explicación en su actuación por un desorden psicológico, así también como aquellos que libremente y con conocimiento, se deciden a infringir la ley, casi siempre esperando quedar impunes.

E. Crímenes de odio

Se entiende por crímenes de odio aquellos que tienen lugar cuando un perpetrador escoge a su víctima por percibirla como miembro de determinado grupo social, especialmente se consideran definiciones de tipo racial, religioso, orientación sexual, minusvalía, clase, etnicidad, nacionalidad, edad, género, identidad de género, prestigio social o afiliación política etc. Aunque estos tipos de crímenes habían existido siempre, se les comenzó a denominar de esta manera cuando, en la década de 1980, en EUA, se incrementaron las

agresiones a personas que manifestaban homosexualidad o bisexualidad y llamaron la atención de especialistas.⁵¹

Los crímenes de odio se refieren a delitos cometidos contra la vida e integridad física de las personas y su patrimonio, así como faltas tales como el hostigamiento psicológico, daños menores a la propiedad, acoso en la escuela, maltrato verbal, injurias y propaganda ofensiva en medios de comunicación social, muros e internet. En general, quienes examinan estos delitos se han fijado en la víctima como un factor explicativo. Señalan que se trata de una conducta desviada que se trata de corregir con un castigo. Aquí no se avanza mucho pero es útil para conocer los motivos del agresor.

1. Teoría de la elección racional

Dos teorías se han elaborado para indicar la razón por las que surgen los crímenes de odio, también conocidos como crímenes por apreciación sesgada (*bias-motivated crimes*). Una aplicación de la teoría de la elección racional del placer morboso del Nobel 1992, Gary Becker (1930) se ha traído a cuenta para explicar estas conductas. Según este autor, las personas actúan en cuatro áreas: comportamiento familiar, relaciones sexuales, capital humano y criminalidad.⁵² Cuando alguien piensa en cometer un delito toma en cuenta los costos: sanciones del entorno, autosanciones o sentimiento de culpa y sanciones del Estado. En los crímenes de odio, las sanciones del entorno y el sentimiento de culpa es mínimo. De donde, si existe la posibilidad de quedar impune, seguramente se cometerá el hecho por un criminal ansioso de placer enfermizo. La teoría de la elección racional señala que para impedir estos hechos se debe aumentar la pena para de esa manera el cálculo de utilidad relativa varíe en forma tal, que el criminal dude. Añadiendo que si existe la certeza de la pena, seguramente se reducirá este tipo de delincuencia.

2. Teoría del etiquetado

Más compleja, la teoría del etiquetado parte del hecho que todos los grupos humanos tienen reglas para estereotipar conductas y personas. Iniciada por Howard S. Becker (1928) que escribió el libro *Outsiders*⁵³ (marginales: traducción propia) se lamenta de que ha sido utilizada para la criminología.⁵⁴ Posteriormente, Erving Goffman (1922-1982) desarrollo la teoría en la obra *Estigma*,⁵⁵ mostrando que se trataba de la manera como se establecía la identidad sobre la base de atributos y categorización social. Aunque Goffman se refería a personas con “marcas o señales en el cuerpo”, fácilmente se puede generalizar a prejuicios de otro tipo. Lo terrible del prejuicio consiste en que se crea la exclusión social porque muchos participan de la misma calificación, es un estereotipo que se comparte socialmente.

⁵¹ Son famosos los estudios de Gregory M. Herek que desde el *Journal of Homosexuality* pasó a publicar en la mayor parte de revistas de ciencias sociales de EUA.

⁵² Gary Becker. *The economics of discrimination*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

⁵³ Howard S. Becker. *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press, 1963. En el texto se refiere a los consumidores de marihuana, los seguidores de movimientos musicales, a los emprendedores y enfermos. La aplicación criminológica fue posterior.

⁵⁴ Cfr. En su portal Howard S. Becker escribe lamentando los malos entendidos.

<http://home.earthlink.net/~hsbecker/students.html>

⁵⁵ Erving Goffman. *Estigma*. 7 reimp. Trad. Leonor Guinsberg. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998.

La teoría del etiquetado hace depender la exclusión del lado del poder desde donde se realice. Si lo hace un juez, el etiquetado se considera delincuente y sujeto a sanción.⁵⁶ Al contrario, si la realiza un delincuente, la víctima puede ser resultado del azar y obtener un daño sólo para confirmar el prejuicio que motiva el delito. En otras palabras, el juez crea al antisocial y el delincuente a la víctima. En ese sentido, en una sociedad donde determinadas identidades se deterioran, es necesario promover cambios en la apreciación social de las mismas para evitar que las etiquetas aparejen una sanción equivalente a un delito contra la vida o la integridad física.

3. Los ataques basados en la orientación sexual de la víctima

Las personas homosexuales y bisexuales, en general, están acostumbradas a lidiar con el prejuicio social. Saben que no son aceptadas en muchos ambientes y que pueden igualmente ser excluidas. Sin embargo, el problema consiste en que cuando son objeto de crímenes de odio, la secuela posterior es más larga y dolorosa que cualquier otro delito.⁵⁷ De allí se ha justificado que una política pública para reforzar la seguridad pública debe considerar de manera separada a esta población, con el objeto de disminuir el dolor humano que se causa con los crímenes de odio.

Se considera que la causa de estos crímenes es la homofobia. El término originalmente fue introducido por George Weinberg (1935) en su texto *Society and the Healthy Homosexual*⁵⁸ (La sociedad y el homosexual sano) de 1972, donde se refería al temor que provoca compartir un espacio con una persona homosexual o de orientación sexual diferente que provoca un comportamiento de huida o fobia de destrucción.

La reducción a un aspecto meramente psicológico no orienta la política pública pues es obvio que lo que falta es respeto a la individualidad de las personas con las que se interrelaciona. No se puede probar que haya impulsos innatos que obligan a algunas personas a una agresión sin límite que termina en lesiones o la muerte del homosexual y aunque así fuera, se podrían controlar por una persona formada en la tolerancia. En consecuencia, se deben conocer cuáles son las motivaciones aprendidas existentes en la cultura dominante que impulsan a la agresión, así como las bases para una tolerancia plena con las personas con diferente orientación sexual.

⁵⁶ Cfr. Malcolm W. Klein. Labeling Theory and Delinquency Policy. An Experimental Test. *Criminal Justice and Behavior*. Marzo 1986. Vol 12 No. 1, páginas 47 a 79.

⁵⁷ Estudios realizados por A. Barnes & P. H. Ephross. The impact of hate violence on victims: Emotional and behavioral responses to attacks. *Social Work*. No. 39, 1994. Páginas 247 a 251. M. D. Otis & W. F. Skinner. The prevalence of victimization and its effect on mental well-being among lesbian and gay people. *Journal of Homosexuality*. No. 30 (3) 1996. Páginas 93 a 122.

⁵⁸ George Weinberg, *Society and the Healthy Homosexual*. New York: St. Martin Press. 1972

4. Femicidio

De la misma manera, se puede observar diferenciales de agresión hacia las mujeres, en sociedades de diferente herencia cultural.⁵⁹ Algunos teóricos diferencian entre la violencia de género, contra la pareja y la intradoméstica o intrafamiliar. En Guatemala, el Decreto No. 22-2008 del Congreso, Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, los integraron. Así,

Artículo 6. Femicidio. Comete el delito de femicidio quien, en el marco de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, diere muerte a una mujer, por su condición de mujer, valiéndose de las siguientes circunstancias:

- a. Haber pretendido infructuosamente establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima.
- b. Mantener en la época en se perpetre el hecho, o haber mantenido con la víctima relaciones familiares, conyugales, de convivencia, de intimidad o noviazgo, amistad, compañerismo o relación laboral.
- c. Como resultado de la reiterada manifestación de violencia en contra de la víctima,
- d. Como resultado de ritos grupales usando o no armas de cualquier tipo.
- e. En menosprecio del cuerpo de la víctima para satisfacción de instintos sexuales, o cometiendo actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de mutilación.
- f. por misoginia, g. cuando el hecho se cometa en presencia de las hijas o hijos de la víctima.
- h. Concurriendo cualquiera de las circunstancias de calificación contempladas en el artículo 132 del Código Penal.

La persona responsable de este delito será sancionada con pena de prisión de veinticinco a cincuenta años, y no podrá concedérsele la reducción de la pena por ningún motivo. Las personas procesadas por la comisión de este delito no podrán gozar de ninguna medida sustitutiva.

Como se lee, el legislador guatemalteco no quiso hacer un deslinde teórico y prefirió la caracterización con trazos tan gruesos, permitiéndose que dentro del tipo delictivo estuviera comprendida, prácticamente cualquier muerte intencional de una mujer. Obviamente la gravedad de la situación lo exige. Las muertes de mujeres tienden a crecer en proporción a las de hombres, sin que exista un correlato de igualdad de desempeño social. El cuadro que sigue muestra esa tendencia.

⁵⁹ España, a la cola en Europa en asesinatos de mujeres en el ámbito doméstico. *elmundo.es*. 28/04/2007. Consultado en <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/04/28/espana/1177753411.html>

Guatemala: proporción de muertes intencionales violentas
de mujeres frente a muertes intencionales violentas de hombres según el año

Año	Proporción
2001	9.57
2002	10.72
2003	12.79
2004	8.04
2005	9.45
2006	8.78
2007	8.81
2008	7.61

Fuente: Elaboración propia sobre datos del
Ministerio de Gobernación referidos por
PNUD. *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano.*
Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. Guatemala.
PNUD, 2010. Gráfica 8.6

El problema de muerte de mujeres se explica por la impunidad como explica Walda Barrios (1951).⁶⁰ A la cultura patriarcal se le ha sumado una tradición de impunidad surgida durante el enfrentamiento armado de mitad del siglo pasado que ha vuelto no solo le ha quitado certeza a las penas sino opera con un sistema judicial endeble. No obstante, aunque pareciera una preocupación puramente intelectual,⁶¹ es importante destacar lo que se califica como femicidio por misoginia. En esta causal se encuentran los crímenes de odio, tal como han sido definidos con antelación. Se trata de crímenes inexplicables que se cometen porque el hechor se sintió afectado de alguna manera por una mujer presente con la que no tiene relación y decide darle muerte.

De esa cuenta, un área de interés consiste en aclarar como la misoginia, resultado de la cultura patriarcal, se convierte en un motivo (*animus necandi*) para proceder a matar a una mujer. Los estudios en este sentido, debieran propiciarse para poder de esa manera influir de manera más eficaz para abatir los crímenes contra mujeres.

F. Corrupción en los servicios públicos

La corrupción en los servicios públicos indica que los funcionarios tienen un bajo nivel de integridad y utilizan los bienes y financiamiento como si fuera de su propiedad. Se piensa que el manejo financiero tributario, la administración de justicia y la contratación de empleados públicos para prestar servicios observa menos corrupción que la contratación de obras.

⁶⁰ Cfr. Walda Barrios. Guatemala. La situación de postconflicto e impunidad como causas estructurales del feminicidio. En Varios. *Feminicidio: un fenómeno global de Lima a Madrid*. s. l.: Heinrich Böll Stiftung, s. f. Página 11.

⁶¹ Gran parte de las muertes de mujeres son cometidas por conocidos, especialmente el compañero sexual o aspirante a ello.

El cohecho y el soborno son actuaciones características de la compra de voluntad para obtener una decisión. Como se ha indicado, se trata de situaciones en las que se rompe una actuación reglada y por lo tanto se puede establecer la violación legal por una persona. Existe cierta facilidad de control de la corrupción pues son autores aislados corruptos.

En cambio, en la contratación pública de obras se trata de verdaderos sistemas de corrupción que envuelven a muchas personas, en consecuencia resulta muy difícil la defensa del particular y todavía más, probar los hechos. La procuración y la elaboración de los contratos, políticos que habrán de facilitar la decisión en las etapas de planeamiento y bases de contratación, los oferentes en complicidad, las compañías abastecedoras que subcontratan, las financieras bancarias y los intermediarios, todos se comportan como una organización criminal. La cadena de complicidades va propiciando la impunidad pues no basta con el cambio de una persona. El ataque a la corrupción necesita desmontar todo el sistema, se presta atención a las personas pero también a los sistemas que sirven para larvar la corrupción.

La corrupción sistémica en servicios públicos tiene un costo importante. En algunos estudios realizados, comparando los costes en varios países, se afirma que ocupan hasta el 50% de las obras.⁶² No se trata solamente de dinero, sino de un daño a la sociedad. Esto aparece muy claro en la compra de medicamentos, donde es evidente que no se trata simplemente de un asunto financiero sino de un daño a la salud de la población.

En Guatemala, como en otros países, existen los sistemas de contratación y adquisición. Como se sabe, existe el Decreto 57-92 del Congreso de la República, Ley de Contrataciones del Estado con su reglamento, el Acuerdo Gubernativo 1056-92. Se considera una normativa para el registro de proveedores, concursos abiertos, licitaciones y cotizaciones, adjudicación y compra. Aparentemente se trata de procesos a la vista de todos, que pueden ser objetados por cualquier ciudadano.

El problema consiste en la cantidad de compras y los montos comprometidos. Muchas veces, se oscurece el funcionamiento de la corrupción sistémica a través de efectuar muchas operaciones con papeleo e involucramiento de muchos oficinistas. En apariencia, los auditores están controlando para evitar la corrupción, pero basta una sola operación en medio de miles bajo control, para conseguir una ganancia corrupta.

A pesar de esta regulación, el papeleo existente y la auditoría interna y externa, en asuntos pequeños parece cumplirse, el problema es que suceden grandes escándalos. En Guatemala, el Decreto 31-2002, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece la responsabilidad constitucional del control de la corrupción. No obstante, suceden casos de corrupción que desbordan los sistemas instalados. La corrupción también debiera entenderse como un asunto mayor y no de menudeo. Debiera organizarse el control con las grandes operaciones de forma especial y con presencia de representantes electos.

⁶² Se mencionan casos como Marruecos, Filipinas y otros. Transparency International. *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlín: Transparency International, 2006.
http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook

Otro punto importante consiste en que las grandes compañías no debieran considerarse ajenas a la corrupción sistémica. Muchas veces, los productos son vendidos en contratos realizados en el extranjero, pero a sabiendas que producirán comisiones y costes ilegales, o peor aún, no informan que están externalizando costos de procesos agresivos contra el ambiente que contaminarán el país de destino. La Organización Internacional de Trabajo ha realizado una guía para conseguir un comportamiento ético de las grandes corporaciones, conocida como Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 4ª revisión, 2006.⁶³ Pero no existe suficiente atención sobre este asunto, a pesar de que se llama a reportar globalmente los comportamientos no deseables por varias entidades.⁶⁴

Cuando ocurren desastres, muchas veces aparece la corrupción. La operación de mecanismos de control sobre donaciones, asegurar que la ayuda llega efectivamente a los más necesitados, supervisión con reportes y evaluación final de los implicados en la ayuda que se prestó inmediatamente. Los pagos y premios deben estar regulados con antelación a cualquier emergencia y no producirse en para resolver una obstrucción o un comportamiento generalizado de falta de colaboración.⁶⁵

La corrupción es un asunto grave que no debe calificarse como una extensión de los negocios permitidos y verse como una competencia áspera aceptable. Por ello, debe promocionarse a grupos de empresarios, trabajadores, vecinos, estudiantes y otros similares, para que adopten códigos de conducta que permitirán un crecimiento de la voluntad a favor de la responsabilidad en construir relaciones sociales constructivas.

G. Confianza y seguridad

En teoría de sistemas, el concepto de confianza ocupa un lugar especial pues sirve para explicar la acción humana que necesita asumir el riesgo. En efecto, Niklas Luhmann refiere que, primero, las personas esperan que exista una continuidad natural y lo expresan en la manera cotidiana de relacionarse con la naturaleza y las personas; segundo, asumen que su conocimiento anterior les sirve para interactuar con otras personas; y tercero, se aceptan sin criterios experimentales, la mayor parte de comunicaciones sobre el mundo que son conocidas en función del prestigio de que se dota al medio o persona emisora.⁶⁶

En gran parte, la actitud cotidiana de las personas, es debida a que existe una clara limitación para reducir la complejidad del mundo de manera individual. Gracias a la confianza, se excluyen posibilidades de desarrollo potencial que podrían mejorar la adaptación, y, al simplificar el medio, se hace más fácil de prever y evaluar el entorno, posibilitando una orientación mediante símbolos.

⁶³ Cfr. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/mne-2-1.pdf>

⁶⁴ Global Reporting Initiative, es una red de empresas dedicadas a este asunto. Responsabilidad Social Empresarial, también.

⁶⁵ Cfr. UK Disaster Emergencies Committee. *DEC Mozambique Floods Appeal Funds*. March to December 200. London: UK DEC, 2001.

http://www.dec.org.uk/uploads/documents/mozambique_expanded_executive_summary.pdf

⁶⁶ Niklas Luhmann. *Confianza*. Trad. Amada Flores y Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2005. Páginas 6 y 7-

Cuando se considera que una persona o grupo actuará de una manera esperada, se dice que existe confianza. El término también ha sido utilizado en ingeniería mecánica para establecer la probabilidad de funcionamiento sin errores de una pieza o maquinaria. En la cultura hispanoamericana sirve para designar tanto la cercanía a una persona, como también que responderá de manera apropiada ante una solicitud debida. Por su parte, Francis Fukuyama ha indicado que es posible realizar un análisis intercultural de la confianza para establecer diferentes maneras de integración social en una escala global.⁶⁷

Fukuyama utiliza un análisis inmediato y sensible para designar una escala de confianza. Así califica a EUA, Alemania y Japón como sociedades de alta confianza. Los factores base para hacerlo son: en EUA existe una tradición protestante de confianza en los demás, en Alemania se mantiene la etapa de aprendiz en los empleos lo que genera confianza en los trabajadores viejos, en Japón existe el sistema de grupos *iemoto*, que opera como una presentación en sociedad para ser tenido como adulto. En contra, señala que existen sociedades de baja confianza como Italia, Francia, Corea, Taiwan, lo que comporta un desarrollo menor, especialmente en lo intelectual. Fukuyama no desea criticar a estas últimas sociedades pues considera que están produciendo un mejor ambiente de confianza, dejando atrás las tradiciones que le impedían generarla. Antes bien, lo que desea es señalar es que EUA puede emprender un camino de retroceso que le costará desempeño social, pues el primer impacto de la sociabilidad está en la estructura industrial que permitió crear grandes complejos industriales.⁶⁸

Con más base histórica, Alain Peyrefitte señala como se creó el mundo moderno que logro integrar por una parte la divergencia y por la otra, el acuerdo. La forma de pensar, es tan importante como el desarrollo de la maquinaria industrial.⁶⁹ Por ello, ese nuevo “espíritu del capitalismo” responde a caracterizar países que despegan frente a otros que permanecen estáticos. El desarrollo científico, la posibilidad de formar equipos ganadores, los pensadores laureados, las instituciones estatales que funcionan, la igualdad de hombres y mujeres, el conocimiento sobre saberse reproducir, la solución de conflictos laborales, etc. son áreas que señalarán la persistencia en la prosperidad o abandonarla. El apoyo para conseguir logros se hace con anticipación, en la confianza que responderán los beneficiados, esa es la característica de la convivencia social.

Se puede estar en desacuerdo con esas interpretaciones históricas, pero la afirmación de que la confianza debe estar integrada como fundamento de la actuación social, es aceptable en principio. Cuando se trata de la seguridad, debe considerarse la percepción como una parte importante, que sólo puede mejorar si las personas basan sus apreciaciones en la confianza de contar con solidaridad del resto de la sociedad.

⁶⁷ Francis Fukuyama. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books, 1995.

⁶⁸ Cfr. Ibid. Página 340. A Fukuyama se le critica que no observa los cambios en el capitalismo de donde las virtudes señaladas por Weber, ahora son superfluas por ejemplo. Igualmente que en la globalización, no es importante crear grandes complejos industriales como en el pasado, sino controlar la producción en etapas clave.

⁶⁹ Cfr. Alain Peyrefitte. *La sociedad de la confianza*. Trad. Pierre Jacomet. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.

La percepción necesita de confiar en un buen desempeño de personas e instituciones ligadas a la seguridad. Los temores sólo pueden ser modificados, si se cuenta con esta actitud al inicio. Paul Cook ha realizado un esquema⁷⁰ para recomendar acciones que deben realizarse para aumentar la confianza.

Factores	Acción positiva
La persona/comunidad vive en un área de alta criminalidad	Identificar los delitos que más tema la gente Esfuerzo de reducción de los delitos temidos Comunicar las actividades a comunidad
La persona/comunidad se siente vulnerable	Reunirse con grupos vulnerables regularmente Solicitar ideas de grupos vulnerables para soluciones locales Afrontar delitos de que afectan a grupos vulnerables
La persona/comunidad está mal informada	Estrategia local de comunicación Dirigirse a grupos locales Involucrar a otras agencias en promoción local para que actividades del barrios sean seguras Solicitar comunicación a comunidad local
La persona/comunidad se siente impotente y aislada	Generar autoridad local Esquema de denuncia local Escuchar soluciones de comunidad local Convocar a grupos locales, iglesias etc.
La persona/comunidad es víctima de comportamiento antisocial persistente	Crear asociaciones locales para tratar antisociales Involucrar autoridades locales en apoyo de control social

Aunque solo está referido a la seguridad ciudadana, es obvio que puede ampliarse a otros temores en materia de seguridad. El punto consiste en aceptar que puede modificarse la percepción, no sobre la base de la manipulación y el engaño sino basados en la comunicación social de la ciudadanía.

⁷⁰ Cfr. Paul Cook. El miedo al delito en el contexto urbano. Maneras de medirlo y estrategias para controlarlo. *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobierno de la Ciudad CEACSC, s. f.

III

Dogmática constitucional de la seguridad en Guatemala

A. Breve introducción sobre la dogmática jurídica

Establecer el orden presente, en una determinada legislación, sirve para recrear la manera en que se crea un sistema normativo. No se trata de encontrar el pensamiento de un legislador que ha establecido, a modo de silogismo, un razonamiento para ordenar la vida social; sino es el resultado del ejercicio democrático, expresado en los resultados de mayoría. Pareciera, entonces, que se trata de una aglomeración de decisiones inconexas y hasta contradictorias. Sin embargo, cuando nos acercamos al producto, observamos determinada consistencia y coherencia de pensamiento legal. Tal encadenamiento es resultado de la toma de decisiones en la democracia representativa, pero también porque se parte de un orden constitucional.

Así, constatamos que es posible discernir el tratamiento, de forma particular, de un tema legal, por cada sistema jurídico. Más todavía, descubrimos, que a pesar de que es resultado de acuerdos que involucran intereses, emociones y disposiciones culturales, la materia legislada se convierte en una ilustración sobre la manera en que una determinada sociedad busca ordenar su vida social.

Este resultado deriva, en gran medida, del orden constitucional. En efecto, cuando se establece la primacía constitucional, cuya principal característica consiste en ser una normativa general, se otorga sentido a todas las materias particulares, porque la legislación ordinaria pareciera dimanar de aquella. Esta especialización legislativa, se convierte en el orden que algunos han comparado con una pirámide: las premisas mayores en la cúspide y los desarrollos hacia la base. Obviamente, las decisiones deben sufrir cierto control para evitar que contradigan los postulados generales. En consecuencia, para mantener el orden constitucional se utiliza un tribunal encargado de examinar a las nuevas leyes, para que no se produzcan contradicciones en el sistema normativo.

Al ejercicio de sistematizar una determinada materia legal, se le conoce como dogmática jurídica. No se trata de establecer algo cierto o de una firmeza inamovible, con este concepto. El dogma jurídico quiere subrayar, el carácter unívoco que adquiere la regulación de una materia. No cabe la discusión en escuelas o puntos de vista. Por dogma se entiende que existe una definición previa en el ordenamiento jurídico, que puede ser conocida más

no modificada. Su validez se encuentra en la validez general de las normas. Obviamente, la misma ley establece la manera en que puede modificarse. En esa situación, la dogmática evidentemente se adapta a la nueva legislación.

El estudio de la dogmática es importante porque muchas veces algunas personas con diferentes intenciones, deciden que un determinado concepto de la vida social se entienda de la manera que para ellos sería la correcta. Forma parte de la vida social en una sociedad democrática ese debate. Pero, en el mismo debe estar presente la dogmática jurídica, pues al final, sólo serán opiniones mientras no se modifique el ordenamiento legal. Alguno puede decir que al ponerse de acuerdo algunas personas, en especial si son personas con cargos o posiciones influyentes, se concretan las acciones institucionales del Estado, en el sentido alcanzado por dicho consenso. Sin embargo, la experiencia advierte que tal situación sólo puede ser temporal pues los cambios en los cargos, así como el azar que afecta las fortunas, modifica dichos consensos. En cambio, atender a la dogmática jurídica tiene mayor sustento temporal e institucional. Sobre todo, cuando los ordenamientos jurídicos se basan en regímenes constitucionales rígidos, es decir de difícil modificación.

El estudio de la dogmática jurídica no es un ejercicio intelectual vano. Por el contrario, establecer los principios y conceptos generales ayuda a la subsiguiente explicación de las normas y su aplicación. Ayuda a los legisladores a conocer el conjunto de una materia, lo que permite introducir reformas y modificaciones consistentes con el resto, o a la inversa, conocer con precisión la manera de transformar a una institución.

En suma, la dogmática jurídica sobre la seguridad, consiste en la manera como se ha regulado esta área de organización social por un orden constitucional. En el caso del país, la manera en que tomando como punto de partida a la Constitución Política de la República de Guatemala, se elabora o se prescribe la conducta esperada de las instituciones públicas y los ciudadanos con esa materia.

B. Dogmática jurídica constitucional sobre seguridad

En Guatemala, la regulación legal considera a la seguridad como un bien jurídico que se define en función de las personas, está constituido por cuatro áreas de atención y organiza a una serie de instituciones públicas que prestan servicios a todos los habitantes del país.

1. La seguridad como bien jurídico

Al momento de afirmar que la seguridad es un bien jurídico, se está indicando que es una situación garantizada por las leyes. La vida conlleva arrostrar peligros, riesgos y daños para todos los individuos. La seguridad para vivir se trata de un bien jurídico porque el Estado se involucra en evitar una serie de contingencias que pudieran dañar a la persona. Más todavía, es la normativa, la que decide o asigna una determinada garantía de goce, independientemente de las voluntades individuales de cada quien.⁷¹

⁷¹ Carlos Santiago Nino. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*. 1 reimp. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. Páginas 55 y ss.

La regulación legal en Guatemala, integra el concepto de bien jurídico, cuando protege objetos intangibles tales como el patrimonio, la propiedad, la antigüedad en el trabajo etc. Es decir, la afectación a la seguridad es una lesión al orden jurídico. En otras palabras, las personas pueden estar sujetas a peligros, daños y riesgos que afectan su existencia; la característica de la vida social en una sociedad ordenada, consiste en considerar que las instituciones públicas están involucradas en tales hechos porque con anterioridad habían declarado que evitarían la contingencia.

El concepto de seguridad se encuentra entre los primeros en ser citado por los constituyentes. En efecto, en la invocación presente en la Constitución se menciona que el Estado es responsable de la seguridad, así como: de la promoción del bien común, régimen de legalidad, justicia, igualdad, libertad y paz. En otras palabras, un área de importancia para las instituciones públicas, consiste en preocuparse por conseguir que los habitantes del país estén libres y exentos de todo peligro, daño o riesgo a sus personas y patrimonio. La definición sirve para que toda la regulación futura se interprete en ese sentido, es decir que toda institución estatal es responsable por la seguridad.

La idea que el Estado tutela al bien jurídico de la seguridad, implica la posibilidad de establecer una conducta típica observable tanto en las personas como en las instituciones. Se espera que todas las personas actúen de manera sensata evitando un mal hacia ellas. Pero también, que los funcionarios de las instituciones del Estado muestren una conducta típica en la protección de los habitantes del país. A esa conducta típica en seguridad, también se le puede llamar modelo de seguridad. Más adelante se explicará la definición de un modelo de seguridad democrática con sus alcances y ámbito, como una busca de concreción para ordenar una actividad típica en las instituciones del Estado.

Un aspecto importante para tratar aquí, consiste en que dada la definición de bien jurídico, es posible su ordenamiento con mayor o menor importancia por los órganos del Estado. La forma externa en que se expresa esta valoración consiste en la asignación de recursos: humanos y materiales. Este asunto quedará más claro cuando se considere las áreas de atención a la seguridad. Independientemente de esta anticipación, el bien jurídico objeto de análisis está a la par de la promoción del bien común, régimen de legalidad, justicia, igualdad, libertad y paz. El orden de atención y asignación de recursos no es un asunto axiológico sino se trata de un ejercicio de política pública.

2. La seguridad como atributo para la persona

En el ordenamiento constitucional, la seguridad es una de las primeras referencias. El artículo 2 constitucional indica que la seguridad debe ser garantizada por el Estado como un deber. Y, su contraparte, el artículo 3 constitucional reconoce que para definir al ser humano se debe tomar en cuenta su seguridad. Deber y derecho implica una relación bilateral entre las instituciones y los seres humanos que habitan el territorio. Esto implica que tanto como las personas deben emprender acciones para asegurarse, así como que la población del territorio tiene el derecho de reclamar la garantía de una vida segura a las autoridades.

Se debe destacar que este mandato constitucional es importante para concebir a la seguridad como bien jurídico pues indica que se trata de una garantía indisponible. Es decir, que las personas no pueden acordar su menoscabo o cederla. La seguridad es irrenunciable frente a terceros y al Estado. No obstante, es obvio que la persona puede atentar contra sí misma, un ejemplo extremo: el suicidio, o más simple: renuncia a un determinado trabajo etc. Esto es debido a que la libertad y goce de las garantías de cada individuo no puede ser menoscabada, salvo que se trate de defender a los intereses de la mayoría. En consecuencia, la promoción del bien común amerita restringir los derechos de personas individuales; está claro, que sólo mientras dure la situación que emerge.

3. Cuatro áreas de la seguridad

La Constitución de la República establece cuatro áreas de atención para la seguridad de los habitantes de la República. En el orden de su tratamiento constitucional: 1°. Seguridad del orden público (Artículo 25 constitucional); 2°. Seguridad de la Nación (artículos 30, 138, 172, 183 inciso b, y 244 constitucionales); 3°. Seguridad y previsión social (Artículos 51, 69, 100, 102 inciso p, y 115 constitucionales) parte de los derechos sociales (capítulo II del Título II Derechos Humanos); y 4°. Seguridad de los consumidores (Artículo 119 inciso i constitucional).

a. Seguridad del orden público

El área de seguridad del orden público tiene poco desarrollo constitucional lo que impide caracterizarla institucionalmente en ese nivel. La única mención en la Constitución Política, sobre seguridad del orden público, se encuentra cuando indica que tales tareas se realizarán por parte de las “fuerzas de seguridad” (artículo 25 constitucional). Igualmente se establece que puede haber detención por diligencias policiales (artículos 8 y 13 constitucionales). En cambio, se reconoce que pueden organizarse cuerpos de policía municipales (artículo 259 constitucional). Así, a pesar de existir múltiples menciones sobre el orden público en la Constitución no se establece los componentes o una definición. De donde, por la vía negativa podemos conocer que lo contrario a su alteración consiste en la seguridad del orden público.

Fueron los Acuerdos de Paz, los que establecieron la necesidad de una policía nacional civil única que se concretaron en el Decreto Legislativo Número 11-97, titulado Ley de la Policía Nacional Civil, donde se lee: “Artículo 1°. La Seguridad Pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil”. No obstante, aunque principalmente la seguridad pública significa evitar la comisión de un delito o falta y en su caso perseguir al autor, es claro que también se consideró a las epidemias así como los desastres como alteraciones del orden público, continuando con un criterio sostenido en anteriores textos constitucionales.

En efecto, en la Constitución Política de la República de Guatemala, se indican los motivos para la suspensión de algunas garantías y libertades (Artículo 138 y 139 constitucionales), estableciéndose los estados de prevención, alarma y calamidad pública, así como el de sitio y el de guerra. En la anterior a la actual constitución y vigente, Ley de Orden Público (Decreto 7 de la Asamblea Constituyente) se clasifican las alteraciones del orden público

aunque no se indica con claridad a los desastres de origen natural. Sin embargo, al establecerse la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, (Decreto Legislativo 109-96) se reguló, que toda autoridad debe recibir avisos o denuncias “de toda amenaza, acción, evento y posible riesgo de desastre de la naturaleza y que amenace la vida, salud, seguridad y bienestar del ser humano” (artículo 21 Decreto Legislativo 109-96). De allí que, salvo el caso de guerra y el estado de sitio, que fueron definidos en la antigua Ley de Orden Público, los demás admiten el origen natural del siniestro que obliga a suspender garantías y libertades.

En consecuencia, la seguridad del orden público tiene como materia u objeto, primero evitar los daños y riesgos que acarrear las acciones humanas que dañan los bienes jurídicos protegidos por el Estado en materia penal y, segundo, también aquellos de origen natural que por mediación social amenazan a las habitantes del país.⁷²

Esta primera materia de la seguridad también ilustra sobre el funcionamiento institucional pues existen áreas que se sobreponen o traslapan entre las instituciones del Estado para garantizar que no puede haber duda o titubearse ante una situación de seguridad. Las instituciones públicas deben actuar de manera inmediata para resolver cualquier asunto que emerja en esta materia.

En otro lugar se ha tratado este asunto.⁷³ Baste para los fines de esta exposición, indicar resumidamente las áreas de traslape en el mantenimiento de la seguridad pública entre las instituciones del Estado involucradas en el orden público. Tomando como eje a la Policía Nacional Civil aparece clara la intervención de otras instituciones:

Se puede clasificar las funciones de la Policía Nacional Civil en colaboración con el MP, Privativas, de seguridad ciudadana en traslape con el municipio, de traslape con la PMT y generales para toda institución pública.

1. En colaboración con el Ministerio Público: (Artículo 10 inciso a. e inciso i. Ley PNC)

- por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público:
- i. investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- ii. reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.
- investigar y perseguir policialmente, los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.

2. Privativas (Artículo 10 incisos e, f, c, i, j, k, h, m y n. Ley PNC)

- prevenir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país

⁷² A reserva de tratarse en otro lugar, la mediación social implica que los acontecimientos de origen natural no operan fuera de la disposición histórico social que determinó un estado de apropiación u ocupación territorial, que conforma la vulnerabilidad de la población.

⁷³ Cfr. Antonio Mosquera Aguilar. *El enfoque de la seguridad ciudadana en el ámbito local*. Guatemala, POLSEC, junio 2005.

- planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia y requerir directamente a los señores Jueces, en casos de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- aprehender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito y ponerlas a disposición de las autoridades competentes, dentro del plazo legal.
- mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.
- colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
- controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad. Registrar, autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.
- vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
- atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciban del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.

3. De seguridad ciudadana en traslape con municipio (artículo 10 incisos b, d y f. Ley PNC)

- auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención de la delincuencia

4. Traslape con PMT (artículo 10 inciso l. Ley PNC)

- coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del Departamento de Tránsito, establecidas en la ley de la materia.

5. Generales para toda institución pública (artículo 10 inciso g y ñ. Ley PNC)

- colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública, en los términos establecidos por la ley.
- promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.

Mientras tanto, la perturbación de la seguridad pública por una calamidad convoca a las siguientes instituciones de manera prioritaria integradas en el Consejo Nacional de Reducción de Desastres (Decreto Legislativo 109-96):

ARTÍCULO 7. - El órgano superior de la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres será el Consejo Nacional y estará integrado por el sector público, entidades autónomas y por el sector privado, y se integrará por un representante

titular y un suplente, quienes laborarán en forma ad honorem de las siguientes instituciones.

- a) Ministerio de la Defensa Nacional, quien la coordinara
- b) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- c) Ministerio de Educación
- d) Ministerio de Finanzas Públicas
- e) Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
- f) Ministerio de Gobernación
- g) Coordinador de la Junta y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto
- h) Cuerpo de Bomberos Nacionales
- i) Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales
- j) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras

Póngase atención a la existencia de un traslape funcional entre varias instituciones que cualquiera pensaría están alejadas de la problemática. Así, el Ministerio de Finanzas Públicas pareciera que nada tiene que ver con ésta esfera de la seguridad pública. Pero es evidente que las obras de mitigación con fondos estatales deben planearse anualmente, en virtud de las regulaciones para conformar el presupuesto estatal. En el caso del Ministerio de Gobernación se establece su presencia pues la Policía Nacional Civil está subordinada al mismo. Además de existir otras funciones que deben ejercerse por esa cartera gubernamental para el control y mitigación de los desastres. No es motivo de este escrito desarrollar las razones por las cuales está integrada de esa manera la Coordinadora y tampoco su evaluación. Baste para caracterizar a las dos esferas de la seguridad del orden público.

b. Seguridad de la Nación

En el siglo XIX, la fuerza armada del Estado podía emprender guerras. Las continuadas resoluciones en contra del recurso a utilizar la fuerza para resolver conflictos, ha dado lugar a la política pública de defensa nacional, en la mayor parte de países.⁷⁴ El Ejército de Guatemala, bajo la doctrina de defensa nacional tiene como misión la disuasión contra un enemigo externo, ya sea en la hipótesis de invasión extranjera o en la de recuperación del territorio nacional bajo control de ese enemigo extranjero.

No obstante, durante el siglo XX, el Ejército de Guatemala fue apartado de su misión de mantenimiento de la soberanía. Las fuerzas armadas se colocaron incondicionalmente a servicio del capital transnacional y la estructura de clases existente en el país. Para el efecto, se acudió a una doctrina llamada de seguridad nacional⁷⁵ consistente en definir entre la ciudadanía a un enemigo interno bajo una calificación abstracta de adscripción ideológica: “ser comunista”, que en la mayoría de los casos significó la aniquilación de

⁷⁴ Ministerio de la Defensa Nacional. *Doctrina del Ejército de Guatemala*. S. e. 2004; Gobierno de la República. *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*, 2002.

⁷⁵ Prudencio García. *El genocidio en Guatemala a la luz de la sociología militar*. Madrid: SEPHA Edición y diseño, S. L., 2005. Páginas 395 y ss. También: Alicia García. *La doctrina de seguridad nacional*. 1 y 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

población civil sin piedad. Con la firma de los Acuerdos de Paz, se abandonó esa demencial teoría.

La actual política de la defensa del país está contenida en el llamado Libro de la Política de Defensa Nacional de la República de Guatemala o Libro Blanco, donde se reconceptualizó a la seguridad. La descripción de la seguridad en el ámbito de la defensa nacional busca mantener la coherencia constitucional y con los Acuerdos de Paz. En efecto, en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, se realiza el siguiente pronunciamiento:

La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.(Numeral 18)⁷⁶

Tal como afirma el llamado Libro Blanco, el ámbito de la defensa no contiene a toda la seguridad. La defensa se entiende como una visión nacional de rechazo a toda iniciativa de agresión a la soberanía nacional, así como uso de la fuerza para respaldo de los intereses nacionales, en el cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales.

La Constitución recoge claramente esta misión cuando indica que el Ejército de Guatemala debe mantener la seguridad interior y exterior (artículo 244 constitucional).

Este asunto merece ser explicado pues se presta a confusión. En efecto, algunos aducen que la seguridad interior se refiere a labores de policía.⁷⁷ Si se analiza en su conjunto a la Constitución Política, es obvio que el artículo 244 está contenido en el capítulo V, Ejército, del Título V, Estructura y Organización del Estado, de allí que se regule a la institución encargada de la defensa nacional. La seguridad interior en materia de defensa, se refiere al mantenimiento de medios permanentes y móviles, comunicaciones y, en especial, al sistema de formación del personal. Este criterio se sigue en el Libro Blanco mencionado cuando indica las labores de la institución en tiempos de paz, de donde se trata del criterio técnico adecuado a la función del ejército en una sociedad democrática, nunca a labores de policía.

La defensa de la nación también implica un área importante: el aseguramiento del secreto de Estado. En general todos los actos de la administración son públicos, con excepción de los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional (Artículo 30 constitucional).

⁷⁶ *Los Acuerdos de Paz*. Guatemala: PDH, 1997. Página 97 y ss.

⁷⁷ En algunos países se denomina Ministerio del Interior, a la institución que organiza labores de policía, es el caso del Gobierno de España, el de la República Argentina etc. En Guatemala, este criterio alejado de la tradición jurídica nacional se siguió en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto 18-2008 del Congreso de la República, aunque debe resaltarse que no contradice la Constitución pues indica que es competencia del Ministerio de Gobernación (Artículo 19, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad).

La disposición de los medios para la defensa y las negociaciones diplomáticas en materia de seguridad se encuentran comprendidas en este asunto. Por disposición de los medios de defensa se entienden los planes, en caso de invasión, que disponen el dispositivo de alerta temprana, el futuro compromiso de la tropa, el orden de activación, la agrupación del apoyo logístico y la castrametación, así como los estados del inventario de la fortificación, de las armas y de las municiones. Todos los demás asuntos son públicos y deben debatirse en el Congreso.

Las negociaciones diplomáticas en materia de seguridad de la nación se refieren a los negocios públicos. Cuando se firma un contrato, tratado, convención u otro instrumento, como asunto de defensa nacional debe ser de conocimiento del Congreso. El artículo 30 constitucional se refiere al expediente donde consten las negociaciones, no a su resultado. En otras palabras no pueden existir como ocurría en el siglo XIX, cláusulas secretas o tratados militares no públicos. El compromiso de las fuerzas armadas en el exterior u operaciones de paz solicitadas por Naciones Unidas, son asuntos públicos.

Dos asuntos vinieron a perturbar la materia de defensa o seguridad de la nación. Por una parte, el Tratado Marco de Seguridad Democrática suscrito por los países centroamericanos y el Decreto 40-2000 del Congreso o Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil.

Como se mencionó, la doctrina de la seguridad nacional debilitó las instituciones democráticas republicanas en Latinoamérica. Una parte importante de su justificación ideológica había estado dada por el período de la historia mundial, conocido como Guerra Fría. Se trataba de una coordinación de las principales potencias dirigidas por Estados Unidos de América, EUA, contra la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, URSS. Se consideraba que principalmente involucraba a ejércitos con capacidad de destruirse mutuamente. De allí que EUA, buscara evitar una conflagración mundial y asegurar el *status quo* resultante de la Segunda Guerra Mundial. Bajo la tradición de las reuniones del continente americano, en 1942 se fundó la Junta Interamericana de Defensa (JID) en Rio de Janeiro.⁷⁸

Como se ha indicado, esa coordinación militar devino en el establecimiento de la doctrina de seguridad nacional. De allí que al terminar la Guerra Fría, los Estados centroamericanos decidieran que debía hacer explícita una doctrina de seguridad que proscibiera los extravíos de la doctrina de seguridad nacional; en consecuencia, suscribiendo un tratado en 1995 en la XVII Cumbre de Presidentes. A esa nueva doctrina se le denominó Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que

se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la

⁷⁸ Consejo Permanente. *La Junta Interamericana de Defensa como una entidad de la Organización de Estados Americanos y aprobación de su Estatuto*. CP/RES. 900 (1532/06) Original: Inglés. Aprobada ad referéndum en la sesión celebrada el 1 de marzo de 2006.

impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social.⁷⁹

De esa cuenta, se introducen otros aspectos de desarrollo social en el concepto de seguridad. El problema consiste en que tradicionalmente, en el ámbito internacional, los tratados de seguridad se ligaban a asuntos militares. No obstante, es claro que regionalmente, la seguridad implica asuntos que sobrepasan esa esfera. Así, con este modelo de carácter regional, Costa Rica que carece de ejército, puede ser incorporada en una nueva doctrina de seguridad. De la misma manera que, en la Constitución Política de Guatemala, la seguridad tiene otras áreas de funciones estatales.

Este es un argumento más, a favor de indicar que, la dogmática jurídica constitucional guatemalteca y la regional, tienen un enfoque amplio, de la seguridad. Así, ésta no se reduce a los asuntos de las fuerzas armadas, sino implican muchas otras instituciones y coordinaciones interinstitucionales y de participación de la ciudadanía.

Por otra parte, una interferencia legislativa ha obscurecidos al áreas constitucionales de división funcional de las responsabilidades en seguridad. Argumentando que la Policía Nacional Civil estaba desbordada por la delincuencia, el Decreto 40-2000 del Congreso, ordenó al Ejército de Guatemala, intervenir en la represión de la narcoactividad, contrabando, defraudación, conservación forestal, administración de ruinas y bienes culturales, así como vigilancia perimetral de presidios. Tan desproporcionada es esta regulación legal que no puso límites pues indica que en cualquier hecho se puede solicitar la acción del Ejército. Esta ley ordinaria supone una serie de inconstitucionalidades obvias.

En primer lugar, al mezclar las funciones del Ejército de Guatemala y de la Policía Nacional Civil, rompió la división de funciones establecida en la Constitución Política. Cada institución debe cumplir con la misión para la que fue establecida. La tergiversación de las funciones sólo ocurre en regímenes desordenados propios de la autocracia.

En segundo lugar, creo una especie de estado de excepción permanente, pues sólo en los casos contemplados en la Ley de Orden Público citada, es posible modificar temporalmente las funciones de una institución y restringir el goce de las garantías y las libertades.

En tercer lugar, viola el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que busca mantener a las instituciones democráticas dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, dentro de un proceso de fortalecimiento del poder civil. (Artículo 2 inciso b del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica)

En cuarto lugar, al hacer que el Ejército de Guatemala realice acciones contra ciudadanos del país, crea nuevamente un “enemigo interno” que favorece el abuso de autoridad y la poca observancia de los derechos humanos. Errores que se pagaron caro con la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría.

⁷⁹ Cf. Considerando del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. San Pedro Sula: 15 de diciembre de 1995.

En suma, corresponde al Ejército de Guatemala, la defensa nacional como su esfera de acción. Tal misión supone funciones al exterior del país y al interior del país, dentro de los límites de su competencia. Aunque existe alguna perturbación legal, la dogmática constitucional habrá de prevalecer sobre tergiversaciones de leyes ordinarias.

c. Seguridad social

La seguridad también implica el derecho al bienestar personal. La Constitución indica que el “Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la nación”, nótese que no hace ninguna exclusión. La materia de la seguridad y previsión social está contenida en la Sección 7ª del capítulo de derechos sociales estableciendo que consiste tanto en el derecho a la salud, asistencia social, alimentación, nutrición, ambiente sano, el régimen de seguridad social, en otras secciones señala igualmente la protección a menores y ancianos, especial mención se hace a los trabajadores migratorios,

Inicialmente, el orden constitucional ha organizado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, como el principio para cumplir ese mandato. Obviamente, se sabe que sólo tiene una cobertura limitada, pero la aspiración establecida constitucionalmente consiste en reconocer la posibilidad de adquirir esos servicios para toda la población. Al establecer a la seguridad social como una parte importante de la seguridad se subraya su carácter de previsión y prevención.

Previsorio porque los humanos están sujetos a un ciclo biológico y preventivo porque la vida implica una adaptación problemática en la naturaleza que supone la emergencia de muchos peligros para la vida. Pero, las personas no están libradas a su suerte, no se trata de un asunto privado, cada quién por su lado; al contrario se subraya que la seguridad social es una responsabilidad colectiva y, por ende, es un derecho inscrito en la Constitución Política.

Existe en el pensamiento político latinoamericano, desde la fundación de las repúblicas, la afirmación la estabilidad política se consigue con la fortaleza de la seguridad social.⁸⁰ Aunque su objeto, principalmente se refiere a la salud, todas las otras esferas de la vida se comprenden, desde el envejecimiento hasta los azares de la vida que pueden producir daños a la persona. Los habitantes de un país reconocen que la fragilidad humana implica riesgos y peligros que deben precaverse para asegurar la vida.

El régimen de seguridad social está encomendado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, pero también se le obliga a una coordinación con las demás instituciones del sistema de salud (artículo 100 constitucional). La previsión social implica aseguramiento para el sustento y apoyo en la vejez. Se podría también considerar a otras garantías sociales

⁸⁰ Conviene apuntar que fue el Libertador Simón Bolívar, quien introdujo el tema en América Latina. En su célebre Discurso de Angostura, 1819, publicado en el *Correo del Orinoco*, números del 19 al 22, del 22 de febrero al 13 de marzo de 1819, se puede leer: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

formando parte de la seguridad social. No obstante, se acepta que en la medida en que mejore la producción nacional, se alcanzarán esos satisfactores.

d. Seguridad en el consumo

La Constitución Política también estableció un área de seguridad ligada a la seguridad en el consumo. La disposición es como sigue:

- i) La defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos; (artículo 119 inciso i, constitucional)

En los productos de exportación, la seguridad de la calidad está dada a los usuarios. En otras palabras, los exportadores deben saber que lo enviado al extranjero no causará males y por lo tanto, están librados de responsabilidad por el cuidado que ponen las instituciones encargadas. El Estado está comprometido a la inocuidad y medidas de seguridad para las exportaciones, por este mandato constitucional.

En lo relacionado con el consumo interno, la seguridad de calidad implica una defensoría del consumidor cuando adquiere, consume y utiliza bienes y servicios. Por el Decreto Número 6-2003 del Congreso de la República, Ley de protección al consumidor y usuario, se estableció una Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor dependiente del Ministerio de Economía. Las funciones, en lo que a seguridad respecta, se refieren a la seguridad jurídica y a la seguridad de los bienes (artículo 39 Decreto 6-2003) tanto en adquisición, uso como en consumo (artículo 4 Decreto 6-2003); así como seguridad jurídica en la contratación (artículo 54 inciso b Decreto 6-2003)

Un asunto que requirió una regulación especial consiste en la seguridad alimentaria y nutricional. Esta materia se regula en la Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Se entiende por seguridad alimentaria, “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa” (artículo 1 del Decreto 32-2005), bajo los principios de solidaridad, transparencia, soberanía alimentaria, tutelaridad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución, descentralización, y participación ciudadana (Artículo 4 Decreto 32-2005).

La seguridad en el consumo es una materia nueva dentro de los temas de aseguramiento por parte del Estado. No obstante, su carácter novedoso, señala un área importante en la adaptación humana a la naturaleza como parte de la sociedad humana, que requiere la acción del Estado, es decir de instituciones públicas, para disminuir el esfuerzo de cada persona si actuara sola. La cooperación se expresa en el resultado: consumir. Al preocuparse por el resultado se mantienen abiertas múltiples posibilidades de organización social así como su renovación o cambio por decisiones de política pública.

4. Coordinación de la seguridad

Una de las funciones de un Estado moderno consiste en proponer la coordinación interinstitucional para utilizar de mejor manera los recursos tanto humanos como materiales. En la Constitución Política de la República de Guatemala, no se ordenó coordinar las instituciones ligadas a la seguridad.

En el año 2008, se promulgó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Ese intento busca suplir la omisión constitucional pero todavía tiene carácter parcial pues no incluyó todas las áreas constitucionales de seguridad. Además, como se indicó, de la falta de técnica jurídica de utilizar el concepto de “interior” como sinónimo de seguridad pública, deja de lado aspectos centrales para la prevención en todas las áreas de seguridad.

C. Conclusión

La dogmática constitucional guatemalteca permite sustentar una política en materia de seguridad que sea prospectiva, preventiva, remedial y eficaz. Al contener varias áreas de trabajo para el gobierno, obliga a una coordinación tanto de aspectos ligados a la normalidad de la vida como tomar en cuenta los problemáticos. Igualmente, amerita la intervención de las instituciones de gobierno dentro de la esfera de sus funciones para complementar el proyecto estatal.

La seguridad, tal como es concebida en la dogmática constitucional guatemalteca, implica la posibilidad de planificar tomando en cuenta las tendencias existentes en la sociedad. En algunas áreas, las tendencias son azarosas, pero en otras, se ha desarrollado la disciplina actuarial para anticipar situaciones futuras. De allí, la necesidad de que se desarrollen unidades de estudios para conseguir establecer las tendencias y poder intervenir para conseguir situaciones deseables (futuribles⁸¹) en el futuro.

No basta solamente con modificar las tendencias. Se debe introducir nuevas dinámicas sociales, mejorar equipos, construir obras de mitigación y otras innovaciones para fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad. El balance en el gasto entre las áreas definidas por el Estado, es un asunto de política pública. En consecuencia, la consulta social más amplia debe considerarse como indispensable.

Toda intervención de las instituciones involucradas en las áreas de seguridad debe ser eficaz. Únicamente, la confianza en que las instituciones sabrán lidiar con los problemas que se presenten y resolverlos, generará el apoyo de la ciudadanía.

⁸¹ Cfr. Tomás Miklos y Ma. Elena Tello. *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Editorial Limusa, S. A. de C. V., 1991.

Bibliografía

Gabriel Aguilera Peralta. *Control civil y política de la defensa en Guatemala. Una transición compleja*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 27/10/2003

Bernardo Arévalo & Philipp Fluri. *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala. Investigación acción participativa (IAP) y reforma del sector seguridad*. Ginebra, Suiza: Geneve Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005.

Ulrich Beck. *La sociedad del riesgo*. Trad. Jorge Navarro et al. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A., 1998

Gary Becker. *The economics of discrimination*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

Howard S. Becker. *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press, 1963

Simón Bolívar. Discurso de Angostura, 1819, publicado en el *Correo del Orinoco*, números del 19 al 22, del 22 de febrero al 13 de marzo de 1819

Richard Cloward & Lloyd Ohlin. *Delinquency and Opportunity*. New York: Free Press, 1960.

Albert K. Cohen. *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. Glencoe, Il:Free Press, 1955.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN. *Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional, PESAN 2009-2012*. Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, junio de 2009.

Consejo Permanente. *La Junta Interamericana de Defensa como una entidad de la Organización de Estados Americanos y aprobación de su Estatuto*. CP/RES. 900 (1532/06) Original: Inglés. Aprobada ad referéndum en la sesión celebrada el 1 de marzo de 2006.

Luis Eduardo Duhalde. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. EUDEBA. Buenos Aires; 1999

Emilio Durkheim. *El Suicidio*. 2 ed. Trad.: Lucila Gibaja. Buenos Aires: Schapire editor, 1971

Francis Fukuyama. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin Books, 1995.

Alicia García. *La doctrina de la seguridad nacional*. 1 y 2. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Anthony Giddens. *Las nuevas reglas del método sociológico*. Trad. Salomón Merener. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1987.

Prudencio García. *El genocidio de Guatemala a la luz de la sociología militar*. Madrid: SEPHA Edición y diseño, S. L., 2005.

Anthony Giddens. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000

Erving Goffman. *Estigma*. 7 reimp. Trad. Leonor Guinsberg. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998

Gobierno de Guatemala. *Los acuerdos de paz*. Guatemala: PDH, 1997

Gobierno de la República. *Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala*, 2002

David Harvey. *Spaces of Global Capitalism: A theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso, 2006

Niklas Luhmann. *Confianza*. Trad. Amada Flores y Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2005.

Tomás Miklos y Ma. Elena Tello. *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Editorial Limusa, S. A. de C. V., 1991

Norval Morris & David J. Rothman. *The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Western Society*. New York, Oxford University Press, 1995

Antonio Mosquera Aguilar. El enfoque de la seguridad ciudadana en el ámbito local. Guatemala, POLSEC, junio 2005.

Carlos Santiago Nino. Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal). 1 reimp. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989

Anthony M. Platt. Los salvadores del niño o invención de la delincuencia. México: siglo XXI, 1988.

Alain Peyrefitte. La sociedad de la confianza. Trad. Pierre Jacomet. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996

PNUD. Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010. Guatemala. PNUD, 2010

Pedro Rosas. *Rebeldía, subversión y prisión política. Crimen y castigo en la transición chilena 1990-2004*. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2004.

Héctor Rosada Granados. *Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia*. Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-1),

María Cristina Sacristán. *Filantropismo, improductividad y delincuencia en algunos textos novohispanos sobre pobres, vagos y mendigos (1782-1794)*. En *Relaciones* 36. Otoño 1988. Vol IX. Michoacán: El Colegio de Michoacán. Páginas 21 a 32.

Jaime Sperberg F. & Barbara Happe. *Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río Janeiro*. *Nueva Sociedad* 169. Caracas: septiembre/octubre 2000. Páginas 44 a 60

Susan Strange. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria Intenacional e Intermon Oxfam, 2001.

Susan Strange. *Mad money*. Manchester: Manchester University Press, 1998. Páginas 169 y ss.

F. M. Thrasher. *The Gang*. Chicago: University of Chicago Press, 1927.

Transparency International. *Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlín: Transparency International, 2006

UNICEF. *La niñez guatemalteca en cifras: compendio estadístico sobre las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos*. Guatemala: UNICEF, 2007

Varios. *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobierno de la Ciudad CEACSC, s. f.

Varios. *Feminicidio: un fenómeno global de Lima a Madrid*. s. l.: Heinrich Böll Stiftung, s. f.

Thorstein Veblen. *Teoría de la clase ociosa*. 2 ed. Trad.: Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. También New York: Dover Publications, 1994.

George Weinberg. *Society and the Healthy Homosexual*. New York: St. Martin Press. 1972

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. 31 de mayo de 1985. Publicada en el Diario Oficial de fecha 3 de junio de 1985, Tomo 226, Diario 41, página 897.

Decreto Número 7. Ley de Orden Público de la Asamblea Constituyente de Guatemala. 30 de noviembre de 1965.

Decreto Número 109-96 del Congreso de la República. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 7 de noviembre de 1996.

Decreto Número 11-97 del Congreso de la República. Ley de la Policía Nacional Civil. 4 de febrero de 1997.

Decreto Número 114-97 del Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo. 13 de noviembre de 1997.

Decreto 40-2000 del Congreso de la República. Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil. 7 de junio de 2000.

Decreto 6-2003 del Congreso de la República. Ley de protección al consumidor y usuario. 18 de febrero de 2003

Decreto 32-2005 del Congreso de la República. Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. 6 de abril 2005.

Decreto 18-2008 del Congreso de la República. Ley marco del sistema nacional de seguridad. 11 de marzo de 2008

Tratado Marco de Seguridad Democrática. San Pedro Sula: 15 de diciembre de 1995. Depositado en SICA

Anexo

Área	Artículo
	Constitucional
Fuerzas de seguridad	Art. 25
Seguridad de la nación	Art. 30, 138, 172, 183 inc. b, y 244
Seguridad y previsión social	Art. 51, 69, 100, 102 inc. p, y 115
Seguridad en el consumo	Art. 119 inc. i

Menciones de seguridad en la Constitución Política de la República de Guatemala

INVOCANDO EL NOMBRE DE DIOS

Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho.

Artículo 2º.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

Artículo 3º.- Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

Artículo 25.- Registro de personas y vehículos. El Registro de las personas y de los vehículos, sólo podrá efectuarse por elementos de las fuerzas de seguridad cuando se establezca causa justificada para ello. Para ese efecto, los elementos de las fuerzas de seguridad deberán presentarse debidamente uniformados y pertenecer al mismo sexo de los requisados, debiendo guardarse el respeto a la dignidad, intimidad y decoro de las personas.

Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad.

Artículo 51.- Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.

Artículo 69.- Traslación de trabajadores y su protección. Las actividades laborales que impliquen traslación de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislación que aseguren las condiciones adecuadas de salud, seguridad y previsión social que impidan el pago de salarios no ajustados a la ley, la desintegración de esas comunidades y en general todo trato discriminatorio.

Sección 7ª. Salud, seguridad y asistencia social

Artículo 100. Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, con la única excepción de lo preceptuado por el artículo 88 de esta Constitución, tienen obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada.

El Organismo Ejecutivo asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador, la cual no podrá ser transferida ni cancelada durante el ejercicio fiscal y será fijada de conformidad con los estudios técnicos actuariales del Instituto.

Contra las resoluciones que se dicten en esta materia, proceden los recursos administrativos y el de lo contencioso-administrativo de conformidad con la ley. Cuando se trate de prestaciones que deba otorgar el régimen, conocerán los tribunales de trabajo y previsión social.

Artículo 102. Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo. Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades:

- a) Derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna;
- b) Todo trabajo será equitativamente remunerado, salvo lo que al respecto determine la ley;
- c) Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad;
- d) Obligación de pagar al trabajador en moneda de curso legal. Sin embargo, el trabajador del campo puede recibir, a su voluntad, productos alimenticios hasta en un treinta por ciento de su salario. En este caso el empleador suministrará esos productos a un precio no mayor de su costo;
- e) Inembargabilidad del salario en los casos determinados por la ley. Los implementos personales de trabajo no podrán ser embargados por ningún motivo.

No obstante, para protección de la familia del trabajador y por orden judicial, sí podrá retenerse y entregarse parte del salario a quien corresponda;

f) Fijación periódica del salario mínimo de conformidad con la ley;
g) La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro horas a la semana, equivalente a cuarenta y ocho horas para los efectos exclusivos del pago del salario.

La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana.

Todo trabajo efectivamente realizado fuera de las jornadas ordinarias, constituye jornada extraordinaria y debe ser remunerada como tal. La ley determinará las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo.

Quienes por disposición de la ley, por la costumbre o por acuerdo con los empleadores laboren menos de cuarenta y cuatro horas semanales en jornada diurna, treinta y seis en jornada nocturna, o cuarenta y dos en jornada mixta, tendrán derecho a percibir íntegro el salario semanal.

Se entiende por trabajo efectivo todo el tiempo que el trabajador permanezca a las órdenes o a disposición del empleador;

h) Derecho del trabajador a un día de descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo o por cada seis días consecutivos de labores. Los días de asueto reconocidos por la ley también serán remunerados;

i) Derecho del trabajador a quince días hábiles de vacaciones anuales pagadas después de cada año de servicios continuos, a excepción de los trabajadores de empresas agropecuarias, quienes tendrán derecho de diez días hábiles. Las vacaciones deberán ser efectivas y no podrá el empleador compensar este derecho en forma distinta, salvo cuando ya adquirido cesare la relación del trabajo;

j) Obligación del empleador de otorgar cada año un aguinaldo no menor del ciento por ciento del salario mensual, o el que ya estuviere establecido si fuere mayor, a los trabajadores que hubieren laborado durante un año ininterrumpido y anterior a la fecha del otorgamiento. La ley regulará su forma de pago. A los trabajadores que tuvieran menos del año de servicios, tal aguinaldo les será cubierto proporcionalmente al tiempo laborado;

k) Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que debe prestar sus servicios.

No deben establecerse diferencias entre casadas y solteras en materia de trabajo.

La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el ciento por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y postnatal serán ampliados según sus condiciones físicas, por prescripción médica;

l) Los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral.

Los trabajadores mayores de sesenta años serán objeto de trato adecuado a su edad;

m) Protección y fomento al trabajo de los ciegos, minusválidos y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales;

n) Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, estar sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones;

ñ) Fijación de las normas de cumplimiento obligatorio para empleadores y trabajadores en los contratos individuales y colectivos de trabajo. Empleadores y trabajadores procurarán el desarrollo económico de la empresa para beneficio común;

o) Obligación del empleador de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicios continuos cuando despida injustificadamente o en forma indirecta a un trabajador, en tanto la ley no establezca otro sistema más conveniente que le otorgue mejores prestaciones.

Para los efectos del cómputo de servicios continuos se tomarán en cuenta la fecha en que se haya iniciado la relación de trabajo, cualquiera que ésta sea;

p) Es obligación del empleador otorgar al cónyuge o conviviente, hijos menores o incapacitados de un trabajador que fallezca estando a su servicio, una prestación equivalente a un mes de salario por cada año laborado. Esta prestación se cubrirá por mensualidades vencidas y su monto no será menor del último salario recibido por el trabajador.

Si la muerte ocurre por causa cuyo riesgo esté cubierto totalmente por el régimen de seguridad social, cesa esta obligación del empleador. En caso de que este régimen no cubra íntegramente la prestación, el empleador deberá pagar la diferencia;

q) Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General de Trabajo.

Sólo los guatemaltecos por nacimiento podrán intervenir en la organización, dirección y asesoría de las entidades sindicales. Se exceptúan los casos de asistencia técnica gubernamental y lo dispuesto en tratados internacionales o en convenios intersindicales autorizados por el Organismo Ejecutivo;

r) El establecimiento de instituciones económicas y de previsión social que, en beneficio de los trabajadores, otorguen prestaciones de todo orden, especialmente por invalidez, jubilación y sobrevivencia;

s) Si el empleador no probare la justa causa del despido, debe pagar al trabajador a título de daños y perjuicios un mes de salario si el juicio se ventila en una instancia, dos meses de salario en caso de apelación de la sentencia, y si el proceso durare en su trámite más de dos meses, deberá pagar el cincuenta por ciento del salario del trabajador, por cada mes que excediere el trámite de ese plazo, hasta un máximo, en este caso, de seis meses; y

t) El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones. En tales casos, lo establecido en dichos convenios y tratados se considerará como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala.

Artículo 115. Cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a jubilados. Las personas que gocen de jubilación, pensión o montepío del Estado e instituciones autónomas y descentralizadas, tienen derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Artículo 119. Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:

a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza;

b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país;

c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente;

d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia;

e) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria;

f) Otorgar incentivos, de conformidad con la ley, a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización;

- g) Fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad. Cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente;
- h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad;
- i) La defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos;
- j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica;
- k) Proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión;
- l) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productos nacionales;
- m) Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional; y
- n) Crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Artículo 138. Limitación a los derechos constitucionales. Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículos 5o., 6o., 9o., 26, 33, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116.

Al concurrir cualquiera de los casos que se indican en el párrafo anterior, el Presidente de la República, hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros y se aplicarán las disposiciones de la Ley de Orden Público. En el estado de prevención, no será necesaria esta formalidad.

El decreto especificará:

- a) Los motivos que lo justifiquen;
- b) Los derechos que no puedan asegurarse en su plenitud;
- c) El territorio que afecte; y
- d) El tiempo que durará su vigencia.

Además, en el propio decreto, se convocará al Congreso, para que dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que el Congreso estuviere reunido, deberá conocerlo inmediatamente.

Los efectos del decreto no podrán exceder de treinta días por cada vez. Si antes de que venza el plazo señalado, hubieren desaparecido las causas que motivaron el decreto, se le hará cesar en sus efectos y para este fin, todo ciudadano tiene derecho a pedir su revisión. Vencido el plazo de treinta días, automáticamente queda restablecida la vigencia plena de los derechos, salvo que se hubiere dictado nuevo decreto en igual sentido. Cuando Guatemala afronte un estado real de guerra, el decreto no estará sujeto a las limitaciones de tiempo, consideradas en el párrafo anterior.

Desaparecidas las causas que motivaron el decreto a que se refiere este artículo, toda persona tiene derecho a deducir las responsabilidades legales procedentes, por los actos innecesarios y medidas no autorizadas por la Ley de Orden Público.

Artículo 172 Mayoría calificada. Aprobar antes de su ratificación, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional, cuando:

- a) Se refieran al paso de ejércitos extranjeros por el territorio nacional o al establecimiento temporal de bases militares extranjeras; y
- b) Afecten o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra.

Artículo 183. Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;
- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público;
- c) Ejercer el mando de las Fuerzas Armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.
- d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública;
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas;
- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República;
- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución;
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior;
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto;
- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos;
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;
- m) Coordinar en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación;
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo;
- ñ) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación;
- o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución;
- p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules;
- q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley;
- r) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo;
- s) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley;
- t) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley;
- u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros; y
- v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
- w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República, por medio del ministerio respectivo, un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.

x) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley.

Artículo 244. Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.

Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.