

**Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa**

**Conferencia Sub Regional**

**Panamá, julio 28 al 1 de agosto, 2008**

**Monopolio del uso de la fuerza**

**El papel del Estado y la seguridad privada: El caso Guatemala**

**Pedro Trujillo Álvarez**

**Universidad Francisco Marroquín  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
6ª calle final, Zona 10. 01010 GUATEMALA  
[cepp@ufm.edu.gt](mailto:cepp@ufm.edu.gt)**

## Resumen

Tradicionalmente, el monopolio del poder coercitivo (el uso legal de la fuerza), ha estado centralizado en el Estado, quien lo ha ejercido por delegación de la ciudadanía a través de ese “pacto social” russoniano u otros de corte similar que diferentes pensadores políticos clásicos pusieron de manifiesto entre los siglos XVI y XVIII.

Sin embargo, por cuestiones diversas: conflictos armados, vacíos de poder, presión de grupos de interés y falta de consolidación de algunas instituciones del Estado, entre otras razones, han surgido organizaciones que acaparan importantes cuotas de influencia en el ámbito del uso de la fuerza, lo que genera un espacio difuso que desconfigura y descompensa la deseada convergencia entre la actuación del sector público y privado en este área. En algunos países centroamericanos, estos grupos de interés están conformados en el seno de las propias instituciones del Estado destinadas a proporcionar seguridad, defensa o justicia: policía, ejército y sistema judicial. En otros, han aparecido los denominados grupos paramilitares o, dentro de una lógica más formal, las compañías privadas de seguridad.

El presente análisis, pretende hacer una reflexión sobre el olvido del Estado en el ejercicio del poder coercitivo a través del uso legal de la fuerza, en el marco de un estado de derecho, y centrarse sobre un caso concreto: el guatemalteco, donde la profusión de las policías privadas ha llegado casi a triplicar el número de efectivos policiales y militares y cumplir con ciertos cometidos que pueden repercutir negativamente en la institucionalidad, además de generar incentivos perversos en el marco de la seguridad.

## 0. Introducción

El Estado nacional moderno se configura con una misión fundamental: proporcionar seguridad y justicia a sus ciudadanos. Es por ello que el único encargado del uso legal de la violencia no es otro que el propio Estado, algo que también ocurre con la justicia y la defensa.

En otras áreas, el Estado termina por ir cediendo a la iniciativa privada (privatización) los recursos y las actividades que esta gestiona mucho más eficientemente y que no genera otros problemas que los contractuales que terminan siendo resuelto, de una u otra forma, por el propio Estado, a través de la aplicación de los marcos normativos, los compromisos internacionales adquiridos y el necesario sistema de justicia.

Sin embargo, la evolución política y social en muchos países de nuestro entorno, terminó por producir un cambio significativo en estos compromisos o “pacto social”. Los gobernantes de turno amparados en el ejercicio violento e ilegal de la fuerza a través de brutales dictaduras, dejaron claro que la seguridad se imponía a instancias del Estado y para proteger a este, mientras la ciudadanía podría continuar desarrollando otras labores que no incidiera directamente en aquella. Es así como ha ido pasando el tiempo sin que la transición a la democracia como sistema de gestión, no terminara por priorizar o rescatar los principios esenciales del estado de derecho.

De esta forma, los sucesivos gobiernos comenzaron a gastar el presupuesto público en “beneficio de la ciudadanía” queriendo lograr altas cotas de salud, educación, infraestructura y otros rubros que inciden en los niveles de desarrollo. Sin embargo, pasados los años, únicamente se observa que no se ha avanzado significativamente en esos sectores y, de pronto, se echa en falta un mínimo grado de justicia y seguridad. Pareciera que ha habido un olvido intencionado por parte del administrador público en dejar que los acontecimientos se desarrollen tal cual han ocurrido. Con ello, ha habido sectores relacionados con la seguridad y el crimen organizado que han terminado por apoderarse de las estructuras del Estado y por

controlarlo. El ciudadano exige, de pronto, esa seguridad que antes no le preocupó y ahora ve como un importante déficit que impide su desarrollo. El gobierno no cuenta ni con los recursos, ya comprometidos en otras áreas, ni con el personal cualificado para enfrentar acertada y exitosamente el problema. Mientras tanto, altas tasas de criminalidad y una actuación gubernamental con un descaro imposible de sospechar hace una década, hace del territorio nacional y del regional, un espacio de actuación con absoluta impunidad.

Ahora, ya no se trata solo de querer entender del problema, sino que han surgido otros colaterales que deben enfrentarse al mismo tiempo, lo que complica la búsqueda de la solución más adecuada.

Dentro de esta reflexión, se pretende presentar la década de los noventa como aquella que se perdió en la implementación de la democracia y la consolidación del estado de derecho. Para ello, se analiza el índice de gobernanza del Banco Mundial (BM) y se contrastan las variables más significativas en lo que respecta a la seguridad, además de ver su impacto en la justicia y la defensa.

Se hace, también, una breve reflexión sobre el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) y su impacto desde que fue suscrito por los países centroamericanos,

Finalmente, se acomete el estudio y análisis de la situación nacional en relación con las compañías privadas de seguridad en Guatemala de forma que se pone en evidencia como han acaparado campos de actuación que no le son propios e, incluso, como desempeñan ciertos cometidos relacionados con el trasiego de armas y municiones, además, de incardinadas, en estructuras paralelas a las del Estado y reflexionar sobre la incidencia que ello tiene en el funcionamiento institucional.

Se termina con unas conclusiones que pretende servir de reflexión sobre ciertas actuaciones a emprender.

## **1. El Estado**

### **a. Visión epistemológica**

En las ciencias sociales, podemos encontrar diversas teorías, definiciones o marcos conceptuales en relación con el Estado. No es, sin embargo, objeto de este trabajo profundizar en ellos, sino destacar el papel del Estado en relación con el uso legítimo de la fuerza. Por tanto, nos centraremos en algunos de los conceptos que se manejan focalizados en torno al objetivo que se persigue.

Podemos entender el Estado como un concepto central de la ciencia política que designa la forma de organización política por antonomasia, nacida en Europa en el siglo XVI y que ha sido adoptada posteriormente de manera universal. Teorizado por Maquiavelo surge de la mano del concepto de soberanía y etimológicamente supone la plasmación estática de esta. Es decir, representa la formalización de una autoridad permanente y pública que domina, por el interés general, un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven.

Frente al continuado y anárquico cambio social, el Estado supone la obediencia o la relación de dominación de unos hombres sobre otros que ponen fin a la guerra civil. En definitiva y en palabras de Max Weber, es la asociación que, dentro de unas fronteras espaciales, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. El Estado, al mismo tiempo, es una comunidad política estable que agrupa una población en

interacción social; e institución jerárquica fundada sobre impuestos y leyes que regulan a ese grupo humano.

Hay que tener claro que la noción se enfrenta (dependiendo de los autores) al concepto de sociedad civil y se acerca a la noción amplia de gobierno como aparato-máquina en el que residen los poderes públicos que se plasman en el ejército, la burocracia y la diplomacia exterior. No obstante la idea del Estado es más amplia, puesto que incluye la definición de los intereses permanentes de la organización y no se limita, como el gobierno, a la dirección del proceso político presente.

Existen muy diferentes concepciones de lo que representa el Estado, tanto en la historia como en la actualidad, que normalmente se reflejan en doctrinas prescriptivas sobre el papel que debería jugar en el futuro.

Con independencia de las formas políticas preestatales, el Estado moderno surgió con la teoría absolutista que pretendía justificar monarquías fuertes para evitar que la competición feudal o religiosa arruinara Europa (Jean Bodin). Posteriormente, cuando el Antiguo Régimen y el mercantilismo proteccionista perjudicaban los intereses de la burguesía ascendente, las revoluciones liberales aportaron un nuevo diseño de Estado como mero guardián, mínimamente implicado en la regulación de la actividad social y respetuoso con el libre comercio y ciertos derechos individuales.

De ahí, la teoría marxista concibió el aparato estatal como simple expresión instrumental de la clase dominante que era necesario eliminar. No obstante, el socialismo posterior considera la posibilidad de usarlo estratégicamente y convertirlo en garante supremo de la “eliminación de las desigualdades”. Los totalitarismos consideran la supresión del Estado como forma de organización política, pero los movimientos socialdemócratas intentan basar su acción política en una combinación de respeto a la libertad y afirmación de un fuerte Estado de bienestar.

Y ahí llegamos a nuestros días, en los cuales la síntesis entre Estado social (sobre todo Europa) y liberal de derecho constituye el paradigma de las democracias económicamente más avanzadas. Sin embargo, actualmente nos encontramos con una crisis del conocido “modelo de bienestar” y la máquina estatal camina hacia la reducción de sus intervenciones en las economías nacionales.

Cerrar diciendo que la ciencia política aún considera al Estado como el elemento central de investigación.

#### **b. El uso de la fuerza**

Max Weber propone una definición del Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia). De esta manera, el autor explícita lo siguiente: El Estado Moderno es una asociación obligatoria la cual organiza la dominación. Ha sido exitoso en buscar monopolizar el uso legítimo de la fuerza física como una herramienta de dominación en el territorio. A su fin, el Estado ha combinado los medios materiales de organización en las manos de sus líderes, y se ha expropiado toda la autonomía de los funcionarios de Estados quienes formalmente controlaban esos medios en sus propios derechos. El Estado ha tomado sus posiciones y ahora se mantiene en el sitio más alto (Weber, 1968).

Bajo todas estas relaciones, el poder del Estado puede subdividirse en *fuerza pública* y *autoridad pública* (Thomas Fleiner-Gerster, 1988). La primera, nos lleva a utilizar los medios de coerción física. El Estado tiene el monopolio de la fuerza. La segunda reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos. Dicho de otra manera: La esfera pública engloba todas las instituciones que reglamentan y coordinan los asuntos y los intereses colectivos de la sociedad. La autoridad de regulación de sus relaciones con las unidades exteriores es siempre una de las atribuciones capitales de las instituciones políticas centrales (M.G. Smith, 1985: 208).

Toda esta discusión, nos remite a tomar en cuenta también los nuevos imperativos de la seguridad humana (Mabub Ui Haq, 1995), discutidos en la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, que es interpretada como:

- Seguridad de la gente, no seguridad del territorio,
- seguridad del individuo, no seguridad de sus naciones,
- seguridad a través del desarrollo, no a través de las armas,
- seguridad de todas las personas en todas partes, en sus casas, en sus puestos de trabajo, en las calles, en sus comunidades, en su ambiente.

De estos cuatro tipos de seguridad, se desprenden cinco pasos que fundamenta la nueva base del orden mundial humano, sustentado en una economía política internacional para una protección social a nivel global. El primer paso es vinculado a un *nuevo concepto de desarrollo*. Eso implica investigar modelos de desarrollo que realcen la vida humana, donde la distribución del ingreso sea equitativa y no concentrada, donde no se destruya y se piense en la conservación y regeneración de los recursos naturales para las generaciones futuras, y donde se promueva la participación de las organizaciones de base de la gente en el proceso de su vida. El segundo paso a considerar es el de la *seguridad humana*. Eso implica que la seguridad de las armas se ha cambiado con el objeto de preservar la condición humana, y usar los dividendos de la paz para financiar la puesta en marcha de una agenda para el género humano. La *promoción de una nueva asociación entre el Norte y el Sur*, basada en la justicia, y no en la caridad; en una repartición equitativa de las oportunidades del mercado, y no en la ayuda; en la cooperación mutua, y no en una confrontación o condicionalidad unilateral, constituye el tercer paso del orden mundial humano propuesto. El cuarto paso apunta a la *governabilidad global*, donde es menester la constitución de instituciones globales nacidas fuera de los Estados. El quinto y último paso de los imperativos de seguridad humana está ligado a la inevitable evolución de la *sociedad civil mundial o global*. Ya es un hecho pensar que los cambios futuros no dependerán exclusivamente de los gobiernos, sino de una sociedad civil más allá de lo nacional que prevea los caprichos de los poderosos líderes mundiales (los tecnócratas de los organismos internacionales, los *managers* de las corporaciones globalizadas y los tecnoburócratas de los gobiernos de los países industrializados).

Una vez hecha las reflexiones sobre la regulación estatal y el Estado Benefactor, la democracia y el bienestar social, nos resta decir que en el contexto de la globalización estos elementos no pueden ser tratados desarticuladamente, puesto que entre ellos, bien en los países denominados del *Norte* como en los

del *Sur*, se entrelazan valores que amarran los lazos sociales que explican el por qué la sociedad produce lo que ella produce. Ello es importante porque tal noción nos lleva a repensar la solidaridad intergeneracional, que no es más que el bienestar sincrónico y diacrónico, las generaciones presente y futura. Pensar sobre ello, es empezar a ver el bienestar de la sociedad como un patrimonio colectivo mundial, donde la gente es el principal actor de su desarrollo.

Como colofón de lo indicado, el uso de la fuerza por parte del Estado ha estado históricamente en entredicho. Muchos gobiernos lo han empleado de manera equivocada, concepto que entiende el propósito del uso de la fuerza para violentar los derechos de los ciudadanos del país o ponerlo al servicio exclusivo y preeminente de grupos de interés o presión del propio Estado. Es por ello que muchos autores se han acercado al estudio del problema rechazando de plano esta forma de intervencionismo, alejada opuestamente del concepto que pretendemos expresar como visión ética que se corresponde más con la afirmación de Higg: When I was younger and even more ignorant than I am today, I believed that government (understood conventionally as a monopoly of legitimate coercive force in a given territory) performs an essential function -namely, the protection of individuals from the aggressions of others, whether those others be compatriots or foreigners- and that no other institution can perform this function successfully.<sup>1</sup> Más adelante, el mismo autor aporta datos precisos del porqué crítica ese modelo de corte intervencionista: According to the statistics compiled by R. J. Rummel, governments probably caused the deaths of some 170 million of *their own citizens* between 1900 and 1987<sup>2</sup>, and the death toll has continued to rise during the past fifteen years.

Estos contrapuntos han hecho que, actualmente, hablar del poder coercitivo del Estado sea un tema poco actual e incluso tratable. El largo historial de intervencionismo militar, especialmente en el continente americano y, sustancialmente presente en las sociedades centroamericanas que hasta la década de los noventa no accedieron a democracias más o menos estructuradas, impide o en todo caso limita considerablemente, poder ahondar en la temática y hablar abiertamente del uso de la fuerza como una medio del Estado para cumplir el fin primordial para el que fue creado: proporcionar el necesario grado de seguridad y defensa a sus ciudadanos. Hoy, lamentablemente, esta afirmación está incluida en un compendio de temas tabú que no son debatidos ni con suficiente respaldo académico ni con ausencia de carga ideológica o politización. Parece necesario, al menos, una década más y una capacitación de nuevas élites intelectuales, para poder generar el necesario espacio de debate que progrese en la búsqueda de un posicionamiento en relación con la temática.

## **2. Una visión de Centroamérica, con énfasis en Guatemala**

Centroamérica, como región de postguerra reciente presenta una serie de condiciones muy especiales relacionadas con el tema de la seguridad. Parte de la sociedad civil no termina de asentarse en un marco general de principios democráticos tradicionales y, por otra parte, las fuerzas de seguridad del Estado, tampoco han terminado sus procesos de transformación o modernización.

---

<sup>1</sup> Higgs, Robert. *Against Leviathan. Government power and free society*. The Independent Institute. 2004

<sup>2</sup> Nota incluida en el texto de referencia: R.J. Rummel, *Death by Government* (New Brunswick, N. J.: Transaction, 1994), p. 4

Tampoco la democracia ha terminado por instaurarse y permear la totalidad de la región. Los partidos políticos existentes son muy volátiles o, a lo sumo, poco consolidados y, otros problemas, como la pobreza, el analfabetismo, los desastres naturales, la falta de desarrollo, etc., terminan por demandar más atención por parte del ciudadano y del gobierno que la propia seguridad.

Sin entrar a ahondar en estudios comparados, si es necesario hacer una referencia siquiera tangencial a los marcos legales y, especialmente, a los constitucionales. En Guatemala, la seguridad interna y externa es asignada constitucionalmente al Ejército, razón por lo que la constitución de la República únicamente hace referencia a la policía en una ocasión, al contemplar la posibilidad de que las municipalidades organicen sus propios cuerpos policiales<sup>3</sup>.

Vemos, por consiguiente, desde el origen organizativo-legal un importante problema que pone en evidencia razones más que suficientes para el tema que se comenta como fondo: la incapacidad u olvido del Estado en proporcionar justicia y seguridad. Pareciera que el legislador no estuvo interesado en la problemática y descargó en el Ejército la responsabilidad, obviando los cuerpos policías y, por ende, la estructura y el sistema que pondría en funcionamiento dicha institución.

Centrada la responsabilidad constitucional en el Ejército, no es menos cierto que se creó en su momento la Policía Nacional, sustituida a partir de 1996 (firma de la paz) por la actual Policía Nacional Civil, si bien la constitución no ha experimentado cambio alguno en relación con lo ya comentado.

Además, también hay que señalar la poca permanencia en el cargo tanto del Ministro de la Defensa, como del titular Gobernación y el director de la policía<sup>4</sup>, lo que impide que se puedan generar políticas y estrategias, ni siquiera de gobierno, para poder hacer frente a la responsabilidad estatal. Es por ello, que este esquema un tanto peculiar, no resiste un serio análisis de efectividad y termina por generar las lagunas y la desatención que todos los indicadores ponen de manifiesto.

Otro aspecto interesante que repercute en el análisis es que, en la mayor parte de Centroamérica, los ministros de la Defensa son militares. En algunos países, como Guatemala, la constitución impide que un civil pueda acceder al cargo. En el caso de El Salvador, aunque no está constitucionalmente prohibido, no ha sido nombrado, todavía, un civil. En Nicaragua, el ministro es civil, sin embargo el comandante del Ejército termina, en la práctica, teniendo más poder y liderazgo en la fuerza que el propio ministro. Hay un importante déficit de liderazgo civil en las áreas de seguridad y defensa. En parte no siempre es un problema militar, sino que, por cuestiones diversas, no existen civiles capacitados para tal cometido y, por otra parte, tampoco los gobiernos de turno se han interesado suficientemente, por asumir esa responsabilidad<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> **ARTICULO 259.- Juzgado de Asuntos Municipales.** Para la ejecución de sus ordenanzas y el cumplimiento de sus disposiciones las municipalidades podrán crear, de conformidad con la ley, su Juzgado de Asuntos Municipales y su Cuerpo de Policía de acuerdo con sus recursos y necesidades, los que funcionarán bajo órdenes directas del alcalde.

<sup>4</sup> En Guatemala, entre 2001 y 2006 hubo cinco ministros de Gobernación y otros tantos de Defensa. En El Salvador, entre 1990 y 2005, también cinco ministros de Defensa y cuatro, entre 1995 y 2006 de Gobernación. Resto de datos pueden encontrarse en el informe: Reporte Sector Seguridad Centroamérica. FLACSO Chile y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). 2007

<sup>5</sup> En Guatemala se efectuó un referéndum en 1999 para cambiar este artículo y otros muchos que están contenidos en los Acuerdos de Paz, así como otros extras que el gobierno de turno introdujo. El resultado final mayoritario, fue que no se modificara la constitución vigente. Es decir, hubo un rechazo a la modificación propuesta.

Este cúmulo de circunstancias hace que no exista una política de Estado consensuada entre los partidos políticos. La ausencia de políticas públicas de mediano y largo alcance en la mayor parte de países de la región, así como la debilidad de la institucionalidad partidaria y programática, se traduce en prácticas reactivas de persecución del delito y en un abandono sistemático de las políticas de desarrollo generando coyunturas cada vez más complicadas para la gobernabilidad. (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 260).

Tampoco ha existido un ambiente social que termine por “apropiarse” de estos temas por parte de grupos de la sociedad civil, en parte por ausencia de capacitación académica al respecto<sup>6</sup>. En las universidades no se desarrolla ninguna asignatura al respecto y tampoco existen estudios de postgrado suficiente.

Únicamente el Centro de Estudios Estratégicos (Centro ESTNA) aborda tangencialmente la problemática y, en una universidad del país, se imparte, desde hace dos años, una maestría en Seguridad Ciudadana.

Por si no fuera poco, se emprendió hace años un proceso de modernización, actualización y transformación, tanto de las fuerzas militares como policiales. Circunstancias difíciles de condensar en estas líneas hacen que, a la fecha, los procesos no estén acabados y, por consiguiente, no esté definido el marco general de actuación tanto de unos como de otros. Apenas se ha aprobado en el presente año la ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y se está a la espera de elaborar todo el andamiaje legal y completar la modernización, aún sin emprender, del Ejército y, especialmente, de la Policía Nacional Civil. La obtención de los mismos resultados por años, obedece a un cierto autismo gubernamental ante situaciones que se ponen en evidencia con este análisis y que, sistemáticamente, están indicando aquellos extremos que deben corregirse. Aspectos como la falta de institucionalidad, la fragilidad de los partidos políticos, la falta de un estado de derecho afianzado o siquiera incipiente en algunos países, la infiltración de las instituciones del Estado por la corrupción y el crimen organizado y la no consolidación de las democracias, serían algunos de los aspectos a destacar como conclusiones del análisis anterior.

#### **a. Análisis de la gobernanza: incumplimiento de deber por parte del Estado**

Desde 1996, el Banco Mundial viene realizando un interesante estudio sobre gobernanza. En el mismo, los profesores Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, a través del análisis de una serie de variables, han llegado a definir el valor de seis áreas en las que se puede agrupar la percepción ciudadana sobre el actuar de sus gobiernos: voz y rendición de cuentas (VA), estabilidad política y ausencia de violencia (PE), efectividad gubernamental (GE), calidad regulatoria (RQ), estado de derecho (RL) y control de la corrupción (CC)<sup>7</sup>, aspectos que, en su conjunto, determinan la calidad del gobierno de un país y que,

---

<sup>6</sup> No existen asignaturas o cursos relacionados con la Seguridad y la Defensa en los programas universitarios, independientemente de la carrera de grado que se curse.

<sup>7</sup> La definición de dichos conceptos puede verse en: Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators  
1. *Voice and accountability (VA)*, the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and free media  
2. *Political stability and absence of violence (PE)*, perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including political violence and terrorism.  
3. *Government effectiveness (GE)*, the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.  
4. *Regulatory quality (RQ)*, the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.

en lo particular de este estudio, se consideran muy valiosos puesto que nos permiten analizar y comparar el resultado en relación con las dos últimas variables: estado de derecho y control de corrupción, para poder determinar la eficacia<sup>8</sup> en alcanzar cotas significativas de valores que sustenten un buen resultado o, por el contrario, poner de manifiesto el fracaso en la gestión del uso de la fuerza o, dicho de otra forma, en la preocupación por alcanzar altas cotas de seguridad y justicia, razón primera de ser del Estado.

La idea es presentar una reflexión sobre la necesidad de abordar la calidad de los gastos de los gobiernos frente a la, hasta hora más difundida, necesidad de incrementar las cargas tributarias para generar recursos que permitan elevar el gasto. Es necesario entrar a debatir si se gasta con la máxima eficiencia posible antes de concluir, premeditadamente, que la carga impositiva es baja o que es necesario elevar los gastos destinados a salud, educación u otras áreas sociales. Posiblemente, el tema no esté suficientemente bien planteado y, hasta la fecha, haya habido una mayor preocupación por las múltiples razones antes indicadas, de elevar el gasto que de cuestionar la eficiencia del mismo a través del detallado análisis del reparto porcentual por áreas de interés y el puesto que ocupa, dentro de estas, la seguridad, la defensa y la justicia. En ciertos países, al finalizar los conflictos armados internos, los Acuerdos de Paz<sup>9</sup> llegaron, incluso, a determinar la necesidad de ir elevando porcentualmente los gastos gubernamentales dedicados a salud, educación y otros, a la vez que se reducía, por ejemplo, el destinado a defensa<sup>10</sup>. La única razón al respecto que se puede encontrar en el contenido programático, es la necesidad de incrementar estos servicios por considerarse deficitarios en el territorio, pero sin que existan estudios contrastados que determinen porcentajes, cantidades o hagan una comparación con otras áreas de gobierno. El argumento en relación con la subida impositiva y la necesidad de destinar cantidades mayores para gastos del gobierno en relación con temas sociales e incluso la reducción, cuando no la desaparición de los gastos militares, es recurrentemente empleado en declaraciones de políticos y directores o gerentes de distintas organizaciones internacionales o de organizaciones no gubernamentales. La razón siempre aducida es la misma: es necesario elevar la carga fiscal, recaudar más dinero y, con él, “invertir” en temas sociales. Es decir, el discurso se centra en la necesidad de que los gastos del gobierno, al menos en estas áreas, crezcan, a pesar de no acompañarse de razonamientos ni estudios de calidad que indiquen la necesidad de forjar, como alternativa, una mejor distribución del presupuesto que ya existe. Los más extremistas o ideológicamente comprometidos con ciertos grupos políticos, abogan por la desaparición de las fuerzas armadas y, siempre, por la reducción de sus presupuestos, eso sí, sin llegar a proponer otros modelos que hagan que el Estado cumpla con su deber de garantizar la seguridad y la defensa. Se obvia la eficiencia<sup>11</sup> y se entra directamente en el incremento presupuestario, quizás por ser menos comprometido (más políticamente correcto) un

---

5. *Rule of law (RL), the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence*

6. *Control of corruption (CC), the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as “capture” of the state by elites and private interests.*

<sup>8</sup> Eficacia. (Del lat. *efficacia*). Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. (DRAE, XXII edición).

<sup>9</sup> El caso más notable es Guatemala.

<sup>10</sup> En el proceso de paz guatemalteco, el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz, en su Anexo I: Programación de metas mínimas indicativas 1997-2000 recoge los datos a los que se ha aludido.

<sup>11</sup> Eficiencia. (Del lat. *efficientia*). Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. (DRAE. Edición XXII).

anuncio de esta clase que la petición de una auditoria que ponga al descubierto e incluso cuestione y comprometa la calidad del gasto que ya se hace.

Otro importante tema es el referido a la transparencia presupuestaria de los gastos de seguridad y defensa, exigida, coherentemente, por grupos de la sociedad civil. El secretismo militar ha sido frecuentemente puesto como barrera en la que se han estrellado las intenciones de fiscalizar los recursos destinados al área de defensa. Ello no ha contribuido, para nada, en generar el adecuado ambiente de transparencia y credibilidad sobre el uso de fondo públicos destinados a la defensa, algo que es extrapolable a la seguridad y la justicia. En contraste, si se ha insistido y logrado resultados, en la fiscalización de otros rubros presupuestarios destinados a temas de corte social. Es por ello que ha sido sensiblemente más fácil poder exigir el incremento en gastos en estas áreas que en aquellas otras que no terminan de clarificar el resultado de su gestión. Lo malo es que no ha habido estudios suficientes que evidencien como los gobiernos no gastan de forma eficiente sus recursos<sup>12</sup>, sino que sencillamente ha existido la sospecha de que eso es así o bien se ha entrado en un discurso político que justifica ciertos gastos en un marco amplio donde los resultados no siempre tienen que contrastar con las inversiones, presentándose unos independientes de las otras y con una justificación “política” que casi todo lo permite. Da la sensación de que el discurso etéreo y difuminado de la transparencia contrasta con la previsión de las cifras que se incluyen en las diferentes propuestas para que, de esa forma, se pueda gastar más por la administración en cuestión. No parecen muy parejos los argumentos.

Se estima oportuno comenzar observando cómo ha evolucionado el índice de gobernanza<sup>13</sup> en los distintos países centroamericanos en el periodo 1996-2005 (del que se disponen datos) y visualizarlos todos juntos en una única gráfica. En ella se puede ver si la variación en cada país ha sido positiva o negativa, realizar una primera comparación entre las cifras y llegar a un primer diagnóstico regional: cómo estamos percibiendo la efectividad del gobierno respecto de hace una década.

Una premisa previa a considerar es que la región se encuentra dentro de unos márgenes de condiciones similares, razón por la que, en principio, es posible realizar este tipo de comparaciones sin que se pueda contra argumentar la existencia de una sustancial diferencia política, económica o social entre los países cotejados.

Desde 1996, gran parte de los indicadores institucionales y concretamente los de gobernanza, no han sufrido modificación sustancial. El incremento o reducción del nivel de gobernanza no es porcentualmente significativo por lo que, se puede afirmar, que estamos en idénticas condiciones que hace diez años. Esta primera aproximación es importante porque evidencia la falta de consolidación de los gobiernos democráticos centroamericanos y la reducida eficacia de los mismos, algo que otras publicaciones han puesto de manifiesto de forma diferente<sup>14</sup>. Pero, no solo estamos igual, sino que seguimos muy por debajo (excepción de Costa Rica y Panamá) del nivel cero (0)<sup>15</sup>. La inversión realizada (incluidas cantidades muy

---

<sup>12</sup> Se sugiere la lectura de trabajo ¿Gasta más o gastar mejor?. La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana. Roberto Machado. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. BID, Noviembre 2006

<sup>13</sup> En el gráfico se representa la media aritmética de los seis índices citados obtenidos de la página del BM.

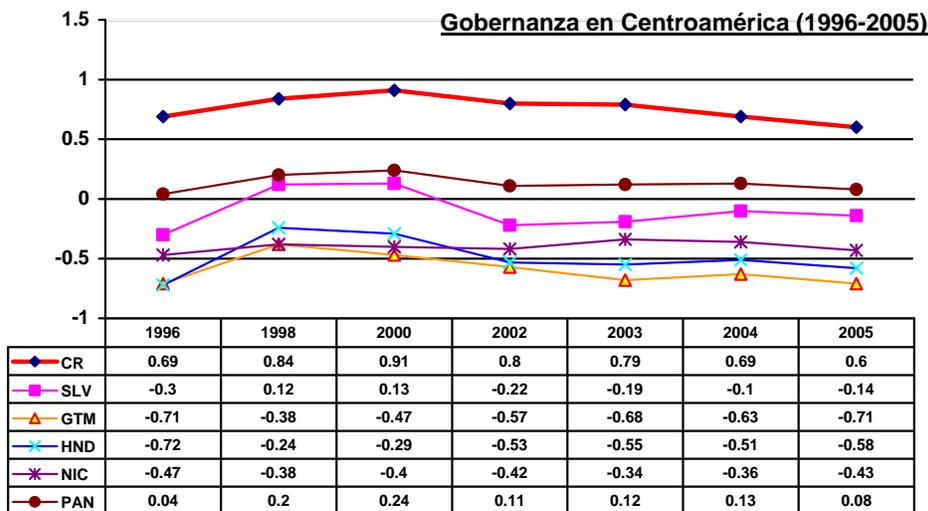
<sup>14</sup> Ver a modo de ejemplo el informe Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/index.php?id=8>

<sup>15</sup> El estudio del Banco Mundial otorga una calificación entre dos (2.5) negativo y dos (2.5) positivo.

sustanciales de ayuda internacional) para que la percepción de los ciudadanos y los resultados reales sean mejores, no ha tenido, en general, el efecto esperado.

Por ello, la pregunta que se plantea es: ¿cómo habiéndose realizado un importante esfuerzo por aumentar los gastos del gobierno (lo que se ha traducido, normalmente, en ampliar la carga impositiva para generar mayor recaudación o producir endeudamiento), no se han conseguido resultados proporcionales de incremento del nivel de gobernanza?.

Una primera respuesta apunta, necesariamente, hacia una ineficiente gestión de los recursos, posiblemente porque los que fueron asignados para los fines que políticamente se ofrecieron, no generaron los resultados esperados ni satisficieron las expectativas ciudadanas, lo que hace que se continúe sintiendo un bajo efecto de gobernanza.



¿Qué ha ocurrido con la mayor cantidad de recursos económicos disponible de un año respecto al anterior? (Ver anexo A). Se puede decir que, parte, ha sido “consumida” por el incremento anual de los precios<sup>16</sup>, pero el resto requiere un análisis en función de situaciones coyunturales propias de cada país. En algunos, los gobiernos han dilapidado fortunas, incluso hay actualmente procesos judiciales abiertos en relación con pérdidas de importantes sumas, desviando fondos a partidos políticos o instituciones que luego han sido acusados de fraude o bien son partidas que no han terminado de auditarse. Otros montos, han pasado a formar parte del pago de la deuda externa contraída por gobiernos anteriores lo que puede llegar a hipotecar al país por décadas o a engrosar presupuestos de ministerios o secretarías sin que los efectos de estas actuaciones terminen siendo directamente percibidas por el ciudadano.

Del análisis de la gráfica anterior, se puede observar y concluir que no existe una correlación entre el aumento de los gastos del gobierno y una mejor gobernanza. Lo que si se ha dado en todos los países centroamericanos, ha sido un significativo incremento del dinero que el gobierno ha gastado en su gestión.

<sup>16</sup> Sin embargo, las tablas del anexo A están basadas en cifras cuya referencia es el año 2000 (precios constantes) que es el dato disponible en la referencia, se puede comprobar que, aún así, los gastos de los gobiernos han sido cada vez mayores.

Esto no se ha traducido al alza en el índice de gobernanza, como hubiese sido lo deseable en una eficiente gestión, sino que incluso, de forma general, se ha retrocedido en esa percepción o, en el mejor de los casos, se está al mismo nivel que hace una década. Ni se ha avanzado en la eficacia ni en la eficiencia de la gestión pública.

Las causas, según el país de que se trate, pueden ser varias:

1. Que una significativa parte del incremento haya engrosado rubros como pagos de personal (incremento de plantilla o contratos de asesores), mantenimiento o suministros de materiales de los diferentes ministerios y departamento gubernamentales. De ser así, la ciudadanía no ha percibido que la mejora en las condiciones del personal que labora en la administración pública o las que se pudieran haber realizado, por ejemplo, en la infraestructura de edificios, haya impactado en un mejor servicio.
2. El despilfarro e incluso la desaparición de sumas importantes han producido escándalos monumentales en muchos de los países<sup>17</sup>. Es evidente que, en estos casos, el incremento solo sirvió para los fines, incluso delictivos, de quienes propiciaron los desvíos.
3. Los gobiernos cuentan con mayor deuda o tienen que hacer frente al pago de la misma contraída en periodos anteriores. En este caso, parte del presupuesto tiene que dedicarse a ese rubro y, si en su momento se incrementó, evidentemente cada vez será mayor la cantidad necesaria para ser destinada a hacer frente al pago. El dinero que se destina a este apartado tampoco tiene una repercusión directa en la población y, por tanto, no produce un alza del índice de gobernanza.
4. Una ineficiente gestión gubernamental, a pesar de contar con los recursos necesarios.

En todo caso, independientemente de la causa, no ha habido una incidencia del gasto gubernamental en el rubro seguridad y defensa. Estos incrementos no se han reflejado en los países centroamericanos, en algunas ocasiones (caso Guatemala) por limitaciones impuestas en los Acuerdos de Paz que los redujeron significativamente<sup>18</sup>.

Cualesquiera que sean aquellas, lo cierto es que la ineficacia en la gestión pública de los gobiernos en Centroamérica es palpable y patente. Ello permite sugerir la necesidad de generar un debate en el que esté ausente la propuesta del incremento del gasto público o la subida de la carga impositiva, hasta tanto no se genera un mejor espacio de gestión. De lo contrario, la falta de transparencia contribuirá a un peor control del gasto público como ya se ha venido poniendo de manifiesto. La exigencia de la rendición de cuentas o auditoría social, es un vector a desarrollar por la ciudadanía, partidos políticos y otras organizaciones civiles para poder mejorar el grado de eficacia en la administración pública.

En esta línea de pensamiento, es necesario reflexionar sobre la necesidad de generar institucionalidad<sup>19</sup>, entendida esta como la consolidación de las instituciones del Estado al servicio del ciudadano y no de

---

<sup>17</sup> Aristóteles en su obra POLITICA (Ed. Tecnos. Madrid, 2004), pag 218. Nota 23 a pie de página: *Aristóteles tiene en su cabeza el recuerdo de la pregunta de Trasimaco a Sócrates: ¿cómo conseguir un gobernante que no gobierne en provecho propio? (véase República 338a-343d).*

<sup>18</sup> Se sugiere ampliar el estudio al respecto en RESDAL: <http://www.resdal.org/> . También ver el Reporte Sector Seguridad. Centroamérica, editado por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas: <http://www.iepp.org/>

<sup>19</sup> DRAE, XXII edición. Institucionalidad: Cualidad de institucional. Institucional: Perteneciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etc.

poderes políticos del momento o de cualesquiera otros, normalmente liderados por grupos de interés. Muchos de los errores percibidos y continuos de los distintos gobiernos no solo tienen una directa incidencia en los bajos índices expuestos sino que se sustentan en la insuficiente (cuando no escasísima) institucionalidad. Los partidos políticos se han preocupado más de “ellos mismos” y su subsistencia que de sentar principios, bases y generar políticas consensuadas de largo plazo. La fortaleza del Estado que se propone no significa, en modo alguno, una ampliación del mismo. Se trata de que las instituciones del Estado realmente desempeñen eficaz y eficientemente los cometidos que se les asignen, especialmente en los aspectos relacionados con la seguridad y la justicia, razón principal de aquel. Otros, pueden ser discutidos y profundizar en ellos, sin embargo, los antes citados deben ser prioritarios, sin ellos no es posible establecer y consolidar unas bases mínimas que permitan construir un marco de desarrollo conjunto<sup>20</sup>.

#### **b. Aspectos relacionados con la seguridad y la defensa dentro del índice de gobernanza**

Hasta ahora se han presentado datos que ponen de manifiesto, entre otras muchas cosas, una falta de efectividad en la gestión que han realizado los distintos gobiernos centroamericanos, quedando patente que un incremento en el gasto no ha tenido un reflejo directo en la percepción de mejora en la gestión pública. Como se dijo al inicio, el índice que maneja el BM está sustentado, a su vez, en seis subíndices: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción, por lo que se puede hacer un estudio individual de la evolución de los mismos en cada país y así verificar cuales han sido los que han presentado una mayor variación independientemente del resultado general ya comentado.

La pregunta que puede hacerse ahora es: ¿qué áreas de gobierno han presentado, si así ha sido, un cambio más significativo?, o, ¿hay alguna de las áreas incluidas en el índice que haya sufrido alza o baja significativa en este periodo de tiempo?.

Si realizamos el ejercicio propuesto sobre los datos disponibles de los últimos diez años, observamos que existen sectores donde los diferentes gobiernos se manejan de forma más efectiva y, otros, en los que no ocurre así. Lo interesante es ver como se dan estos fenómenos en relación con el tiempo. Es decir, si el gobierno poco eficaz en algún aspecto lo viene siendo desde hace tiempo, (“de siempre”) y no termina por corregir ese déficit o es coyuntural a algún gobierno o momento en particular. O, si por el contrario, en aquellos otros sectores en los que presenta buenos resultados, se mantiene durante periodos estables de tiempo o, también, obedece a cuestiones de coyuntura. Es por ello que debemos prestar una atención especial a los dos últimos índices citados, de forma que se puedan obtener algunas conclusiones en relación con la seguridad y la justicia.

Aparentemente, daría la sensación de que no ha habido (ni la hay) una auténtica preocupación por los gobiernos de querer modificar ciertos parámetros en los que no consiguen tener el éxito deseado y continúan aplicando las mismas políticas, sin que se observe la inquietud por ir mejorando y cambiando la

---

<sup>20</sup> En relación con esta afirmación véase, en apartados posteriores, el análisis independiente de cada una de las seis variables que conforman el índice de gobernanza del BM y el impacto que tiene, particularmente, la incidencia de un valor negativo o insuficiente en los apartados: control de corrupción (CC) y estado de derecho (RL).

mala percepción en algunas de las áreas indicadas. Los gráficos y consideraciones que sustentan esta apreciación en el caso centroamericano son los siguientes:

1. Para Costa Rica, la efectividad del gobierno ha sido el área peor evaluada de forma continuada. Sin embargo, en voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, se han mantenido altas cotas de efectividad, esto es, se han consolidado esos espacios. Se puede ver, con preocupación, como en los últimos años el control de la corrupción ocupa un lamentable segundo lugar en la clasificación, algo que no había ocurrido en periodos anteriores. Otra área preocupante que no termina por consolidar buenos resultados es el estado de derecho, cuyos índices a partir de 2000 comienzan a preocupar.

Costa Rica							El Salvador						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC		VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	1.32	0.66	0.11	0.59	0.60	0.84	1996	-0.30	-0.33	-0.53	0.69	-0.53	-0.80
1998	1.21	0.97	0.49	0.90	0.81	0.63	1998	0.08	0.13	-0.01	1.31	-0.43	-0.34
2000	1.26	1.04	0.63	0.84	0.72	0.98	2000	0.41	0.27	-0.11	1.07	-0.59	-0.24
2002	1.13	0.93	0.49	0.76	0.61	0.86	2002	0.01	0.14	-0.48	0.05	-0.50	-0.53
2003	1.08	0.87	0.51	0.72	0.70	0.84	2003	0.24	-0.24	-0.41	0.06	-0.43	-0.34
2004	1.13	0.84	0.52	0.56	0.57	0.55	2004	0.27	-0.17	-0.25	0.24	-0.40	-0.32
2005	0.99	0.76	0.30	0.61	0.54	0.38	2005	0.26	-0.14	-0.30	0.12	-0.37	-0.39

Por su parte, los sucesivos gobiernos de El Salvador han sido ineficaces, de forma continuada, en alcanzar el necesario nivel en relación con el estado de derecho y en el control de la corrupción, tónica permanentemente observada y contrastada a lo largo del periodo. Sin embargo, hay significativos buenos resultados, también continuados, en voz y rendición de cuentas y calidad regulatoria, preocupando la evolución negativa del concepto efectividad de gobierno que no termina de alcanzar índices positivos.

2. La ausencia de un adecuado estado de derecho (especialmente el contraste con los valores de 1996, año de la firma de la paz), junto con la falta de control en la corrupción y la estabilidad política y ausencia de violencia, son variables igualmente negativas en la gestión de la administración pública guatemalteca. La efectividad gubernamental es otro de los aspectos en descenso a partir de 2003.

Sin embargo, la voz y rendición de cuentas y la calidad regulatoria, al igual que lo era en El Salvador, son áreas en las que se observan valores menos dramáticos y cercanos al cero.

Guatemala							Honduras						
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC		VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.71	-1.40	-0.53	0.11	-0.70	-1.02	1996	-0.43	-0.59	-1.07	-0.31	-0.90	-0.43
1998	-0.39	-0.83	-0.25	0.75	-0.87	-0.71	1998	0.23	-0.14	-0.40	0.50	-0.79	-0.82
2000	-0.21	-1.03	-0.50	0.46	-0.87	-0.70	2000	0.12	0.04	-0.44	0.25	-0.98	-0.71
2002	-0.51	-0.57	-0.57	-0.11	-0.92	-0.76	2002	-0.23	-0.24	-0.67	-0.37	-0.88	-0.80
2003	-0.50	-0.77	-0.91	-0.16	-0.96	-0.78	2003	-0.07	-0.45	-0.71	-0.50	-0.81	-0.74
2004	-0.38	-0.78	-0.84	-0.11	-0.98	-0.70	2004	-0.05	-0.51	-0.65	-0.36	-0.70	-0.76
2005	-0.37	-0.89	-0.70	-0.26	-1.04	-0.98	2005	-0.14	-0.78	-0.64	-0.44	-0.78	-0.67

Honduras, además de presentar deficiencias en la variable que indica el estado de derecho, también lo hace en el control de la corrupción, siendo los dos temas que afectan a la gestión de gobierno de forma negativa más contundentemente en el periodo de tiempo que se está analizando.

3. La ausencia de un necesario estado de derecho y la falta de un adecuado control de la corrupción, son las variables negativas más acentuadas en Nicaragua. Igualmente, se observa en los últimos años, una importante tendencia a la baja en la efectividad gubernamental, coincidiendo con el resto de los países centroamericanos. Por el contrario, los resultados de la calidad regulatoria, voz y rendición de cuentas y en estabilidad política y ausencia de violencia, son aspectos a destacar de forma mas positiva.

Nicaragua						Panamá							
	VA	PE	GE	RQ	RL	CC		VA	PE	GE	RQ	RL	CC
1996	-0.28	-0.86	-0.64	-0.19	-0.73	-0.14	1996	0.27	0.13	-0.38	0.55	0.21	-0.53
1998	-0.03	-0.40	-0.49	0.37	-0.92	-0.83	1998	0.52	0.09	-0.04	1.12	-0.15	-0.34
2000	0.02	0.03	-0.73	0.25	-1.01	-0.96	2000	0.72	0.40	-0.03	0.92	-0.14	-0.40
2002	0.02	-0.06	-0.81	-0.44	-0.72	-0.49	2002	0.42	0.23	-0.10	0.45	-0.10	-0.27
2003	0.08	-0.11	-0.69	-0.27	-0.56	-0.49	2003	0.58	0.25	-0.13	0.32	-0.09	-0.22
2004	0.04	-0.20	-0.67	-0.22	-0.72	-0.37	2004	0.56	0.18	-0.03	0.32	-0.08	-0.15
2005	-0.01	-0.16	-0.78	-0.31	-0.70	-0.62	2005	0.52	-0.05	0.11	0.25	-0.11	-0.27

Panamá, finalmente, es el segundo país que cuenta con menor número de áreas en las que la percepción negativa está más marcada. El estado de derecho y el control de la corrupción, han permanecido en todo el periodo de tiempo indicado en los primeros puestos de mala percepción, lo que indica una especie de “estancamiento” en la gestión de gobierno que no genera, ni siquiera, modificaciones pequeñas en cualquiera de las áreas.

En un último esfuerzo por presentar un panorama regional, en cada una de las áreas en que se basa la gobernanza propuesta por el Banco Mundial, podríamos construir e interpretar una tabla con los datos de toda Centroamérica de la siguiente forma:

TOTAL 1996-2005						
	Voice and accountability	Political stability	Government effectiveness	Regulatory quality	Rule of law	Control of corruption
1996	-0.021	-0.399	-0.506	0.240	-0.342	-0.446
1998	0.270	-0.031	-0.118	0.823	-0.390	-0.401
2000	0.385	0.124	-0.196	0.629	-0.478	-0.339
2002	0.139	0.072	-0.358	0.056	-0.416	-0.331
2003	0.235	-0.077	-0.389	0.029	-0.357	-0.287
2004	0.261	-0.104	-0.321	0.070	-0.385	-0.292
2005	0.207	-0.209	-0.333	-0.008	-0.409	-0.426
Media	0.211	-0.089	-0.317	0.263	-0.397	-0.360

Algunas reflexiones al respecto:

- a. Se acentúa la sistemática falta de un estado de derecho, puesta de manifiesto al ser área destacada negativamente cada año en primer o segundo lugar. Otro aspecto es la necesidad de acometer, conjuntamente, el control de la corrupción, algo que queda patente al figurar en primer o segundo lugar en muchos de los años. Por último, es necesario subrayar la poca efectividad del gobierno, aspecto este que viene mostrando peores resultados en los últimos años.
- b. Debe ser criticable, y requiere de un serio análisis, la inamovilidad de los resultados sobre gobernanza desde 1996. O bien no existe la voluntad de acometer los desafíos que ya están suficientemente constatados o, por el contrario, los gobiernos no terminan (y esto es lo más probable) de generar políticas de Estado (consensuadas con otros partidos políticos) que permitan enfrentar estos retos, al menos en el medio plazo. La ausencia de una política de consenso en muchos campos permite que cada gobierno reinicie procesos que, el gobierno anterior, encaminó de una u otra forma. Esto representa comenzar cada cuatro años prácticamente de nuevo y, lo peor, repetir los errores. De forma especial, es necesario llamar la atención del “olvido” del Estado en asumir contundentemente su papel de proporcionar el necesario grado de seguridad en su espacio de responsabilidad.  
Es posible que parte de esa dejadez esté sustentada en hechos históricos recientes en algunos de los países centroamericanos, concretamente en las dictaduras y en los conflictos armados internos. Sin embargo, ello no es justificación para no tomar conciencia de la problemática y buscar y aplicar la solución al problema.
- c. La consolidación de los partidos políticos, y por extensión del régimen democrático, es otro de los pilares en los que es necesario realizar un importante esfuerzo.
- d. Posiblemente sea un buen momento para reflexionar sobre la necesidad de emprender reformas constitucionales y de fondo. Muchos marcos legales son producto de épocas en las que la violencia era norma o bien de procesos y negociaciones pos conflicto que requieren una revisión. Los modelos vigentes están agotados e incluso, en muchos países, a punto de colapsar, por lo que un cambio podría significar el punto de inflexión necesario que permita mejorar los niveles expuestos.

Por tanto, si el uso legítimo de la fuerza quedó constatado en la explicación inicial y, los vectores en los que los gobiernos han sido menos eficientes (incluso muy deficientes) apuntan a conformar ese espacio denominado estado de derecho, la pregunta que se puede plantear es ¿por qué los distintos gobiernos no han hecho el adecuado uso y empleo de la fuerza propiciando el desvío del presupuesto hacia otros rubros?. Ello, en virtud de la premisa que sitúa el empleo adecuado de la fuerza, para alcanzar mejores y más exitosos resultados en el control de la corrupción y en la consolidación de un estado de derecho (rule of law), que contenga a la justicia, la investigación eficiente, la persecución y condena de los delitos, el cumplimiento efectivo de las penas que sean impuesta y la seguridad preventiva. En contrapunto con esta conclusión, el informe sobre inseguridad pública, indica que: Los recursos del presupuesto nacional son

desviados desde la inversión social o productiva hacia el financiamiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública que se ven sobrecargadas en las exigencias que el contexto les impone (p. 3), algo que pareciera contradecir una de las consideraciones finales del mismo informe que dice: La seguridad pública es un derecho constitucional de la población centroamericana y una obligación de los Estados. El ambiente de inseguridad que vive Centroamérica es producto de la debilidad institucional del Estado y de la falta de voluntad política para cumplir las leyes y fomentar el Estado de derecho (p. 19. Inseguridad pública: El negocio de la violencia)<sup>21</sup>.

En el caso guatemalteco, además, la realidad realza las afirmaciones negativas anteriores, es decir, los ministerios de seguridad y, especialmente, el de defensa han visto reducido su presupuesto, en parte, por las limitaciones impuestas en los Acuerdos de Paz que lo dejaban en un pírrico 0.33% del PIB<sup>22</sup>. Esta ha sido una de las razones por la que las instituciones encargadas de la seguridad pública (recordemos que la constitución guatemalteca asigna la seguridad interna y externa al Ejército), no hayan sido lo eficaces que se hubiese deseado. A ello, es necesario añadir que, también los Acuerdos de Paz citados, reducían el Ejército en un 33%, -reducción posteriormente ampliada en 2004 en un 50% sobre el resultado de la primera- y que creaba una Policía Nacional Civil con una serie de condicionantes que, tras ser formada y entrenada, incluso por aquellos funcionarios de Naciones Unidas que trabajaron en los lineamientos generales, no ha dado el resultado esperado<sup>23</sup>. Estas reflexiones son necesarias tenerlas presentes en el momento de analizar la actual situación de inseguridad y extrema violencia que vive el país y al evaluar la proliferación de las compañías privadas de seguridad.

Muchos analistas han llegado a considerar a Guatemala (e incluso a otros países de la región centroamericana) como “Estados fallidos”<sup>24</sup>. De hecho, los informes de los últimos años incluyen a varios de ellos en puestos, sino negativamente destacados, sí preocupantes. No obstante, considero que el verdadero problema no es que, en el caso guatemalteco, el Estado sea fallido, sino que habría que recurrir a un concepto más real, práctico y, por supuesto, discutible el de “Estado que ha fallado”, considerando que el primer concepto (fallido) es algo que se no alcanza por diversos motivos, a pesar de realizarse un esfuerzo en mayor o menor grado y, en el segundo, no existe la voluntad o compromiso político suficiente para hacerlo. Con ello, lo que se pretende es poner de manifiesto y enfatizar, es que el Estado cuenta con los elementos necesarios para poder cumplir su misión principal -proporcionar seguridad y justicia-, sin embargo, las preocupaciones inmediatas de los gobernantes, de las fuerzas políticas y de la propia sociedad civil, han sido otras. En algunos periodos de gobierno se han dilapidado los fondos públicos. En otros, las inversiones de gobierno han atendido a supuestas mejoras de la salud, educación y otros gastos sociales y, en otras finalmente, se ha intentado, sin éxito, cumplir las misiones apuntadas en relación con la seguridad y la defensa.

---

<sup>21</sup> Parte del informe en: <http://ceg.org.gt/Documentos/An%C3%A1lisis/Inseguridad%20publica/INSEGURIDAD%20PUBLICA.htm>. También puede solicitarse a: Centro de Estudios de Guatemala: [www.ceg.org.gt](http://www.ceg.org.gt)

<sup>22</sup> Guatemala es el país que menos gasta en Defensa en relación con el PIB de los referenciados por RESDAL.

<sup>23</sup> Más información en PRENSA LIBRE, entrevista a los ministros de Gobernación y de Defensa, publicada el 15 de Abril de 2008: <http://www.prensalibre.com/pl/2008/abril/15/PDFs/PLMT15042008.PDF>

<sup>24</sup> Más datos sobre el tema en: [http://www.redri.org/alerta\\_indice\\_estados\\_fallidos.htm](http://www.redri.org/alerta_indice_estados_fallidos.htm)

Lo cierto es que el Estado podría haber cumplido con estos cometidos, pero no lo ha hecho por múltiples razones. No es, por consiguiente un Estado fallido<sup>25</sup>, en el sentido de que no es capaz de hacerse con los controles propios del ejercicio de la política, sino que es un Estado que ha hecho caso omiso a su principal obligación y optado por dedicarse a otras cuestiones que han dado como resultado las estadísticas antes indicadas. Por tanto, aunque el resultado final sea idéntico, es decir, no existe un control del territorio ni una aplicación del poder coercitivo, la razón por lo que ello ocurre no y esto, precisamente, es lo que se pretende destacar. Esta idea es puesta de manifiesto en algunos informes: Existe una salvedad sustancial: las violaciones no obedecen en su inmensa mayoría a la acción deliberada y planificada del Estado, sino a la incapacidad (o, a veces, la falta de voluntad política) para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho y el monopolio de la fuerza del Estado. (Inseguridad pública: El negocio de la violencia).

### **3. Marco legal regional: los Tratados internacionales**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), se sustenta en paradigmas y preocupaciones de la pasada década que han perdido actualidad por situaciones y hechos modificativos del escenario internacional y, por supuesto, del regional.

El abandono del deber del Estado de proporcionar seguridad, defensa y justicia (o al menos su falta de eficacia), no solo se pone de manifiesto con los índices mostrados en relación con la gobernanza, sino que es una realidad que muestran otros indicadores institucionales. Los últimos gobiernos democráticos se han cansado de insistir sobre la necesidad de generar un mejor espacio que permita el desarrollo. Sin embargo, han olvidado su deber de proporcionar el necesario marco de seguridad que lo permita.

Los Acuerdos y Tratados internacionales vigentes, tampoco se han ocupado de esta falencia. El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) es el más significativo de ellos. Firmado por todos los países centroamericanos en 1995, es un instrumento que está circunscrito a un determinado espacio geográfico (América Central) y ha servido como pivote para debatir los temas de seguridad y defensa desde una concepción más amplia que la tradicional.

En relación con el TMSD mucho se ha escrito y debatido, siendo un buen momento para hacer un análisis en relación con la necesidad de establecer un espacio político de seguridad más acorde con las nuevas tendencias o, si se desea, más adaptado a la realidad actual. Es una respuesta a la situación político-social centroamericana de la década de los noventa. Recordemos que la paz no había sido firmada todavía en Guatemala, a pesar de que ya se habían logrado avances significativos y la misión de paz de ONUSAL estaba recién concluida, lo que no significa, en modo alguno, que los logros de convivencia pacífica en El Salvador estuviesen consolidados. La ONUCA, hacia algunos años que había finalizado, aunque algo similar se puede apuntar en relación con el afianzamiento de los resultados.

---

<sup>25</sup> Wikipedia: **Estado fallido** es un término polémico, que califica de esta manera a un Estado débil en el cual el gobierno central tiene poco control práctico sobre su territorio. El término es muy ambiguo e impreciso. Por ejemplo, si se toma de forma literal, un Estado fallido sería aquel en el que no hay un gobierno efectivo, al contrario de un gobierno dictatorial que acapara y utiliza todo el poder. Con esto se quiere decir que un país "tiene éxito" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado (por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias o de terrorismo), la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y el país se convierte en un Estado que ha fallado o Estado fallido. La dificultad de determinar si un gobierno mantiene "un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza" (que incluye los problemas de la definición de "legítimo") es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido.

La preocupación, más que por la seguridad y por la defensa, pasaba por la consolidación de la democracia. Es cierto que se puede visualizar una correlación entre todas aquellas preocupaciones, pero lo más importante era impedir un retroceso en los principios y prácticas democráticas que se comenzaban a arraigar en la región. Tal y como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

Pero, no hay un pensamiento uniforme sobre la temática. Existen organizaciones que consideran que el Tratado está ..., *destinado a modernizar el concepto de seguridad, ampliándolo hacia el desarrollo de la seguridad humana, categoría básica para un elemental Estado de bienestar en la región*<sup>26</sup>. Obviamente, existe la visión condicionante de que el Estado que se busca es el Estado de bienestar, algo por si mismo discutible como mejor modelo o, incluso, como fin que persiguiera el documento citado. En todo caso, la ampliación de la seguridad a los límites antes indicados, genera el problema de búsqueda y concreción de las soluciones adecuadas a problemas específicos y puntuales.

De otro lado, el concepto de seguridad desde una visión estatocentrista comenzó a evolucionar tras el fin de la Guerra Fría y la progresiva desaparición de filosofías basadas en la seguridad nacional, hacia un modelo de seguridad promovido desde la persona, el individuo, el conjunto de la sociedad o la comunidad. Por ello, genera más debate la importancia del ser humano como sujeto y objeto de seguridad en detrimento de los distintos aparatos del Estado. Así, se llega a hablar del concepto de seguridad humana<sup>27</sup> que abarca aspectos tan diversos y amplios como: ambiente y recursos naturales, desarrollo sostenible, pobreza, corrupción, narcotráfico y otros, aunque es necesario añadir que no todos los países, según la percepción de ciertos autores, están en sintonía con el mismo<sup>28</sup>.

Esta evolución conceptual es producto, como se ha apuntado, del cambio en la estrategia de seguridad global al desaparecer la Unión Soviética y, consecuentemente, los diversos movimientos armados en el espacio centroamericano. Lo urgente, en ese momento, era consolidar los procesos democráticos recién nacidos y promover valores y prácticas que habían estado ausentes en la zona por causa de las dictaduras y los conflictos armados: participación ciudadana, implicación en política, debates y discusión de temas nacionales, etc.

---

<sup>26</sup> Informe Inseguridad pública. El negocio de la violencia, p. 2. Ver en: [www.ceg.org.gt](http://www.ceg.org.gt)

<sup>27</sup> - "El concepto de seguridad humana se asocia, en general, al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, donde se señala que esta se refiere a dos aspectos principales: seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana relacionadas con el hogar, el empleo o la comunidad. El documento define a la seguridad humana como la suma de siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medio ambiental personal, comunitaria y política. La pérdida de seguridad humana puede deberse a un proceso lento y silencioso o a una emergencia abrupta. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativa, a las fuerzas de la naturaleza o a una combinación de ambas cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural seguido de una tragedia humana". Tomado del libro Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas. Diego Cardona C. Universidad del Rosario, 2004. Pág. 279.

- Cada vez más se reconoce que la seguridad humana, un concepto que surgió en la era posterior a la guerra fría, es un paradigma general y amplio, una matriz que incorpora todos los elementos de la vida y asegura una existencia humana decente. Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme. Volumen 28/2003, página 230.

<sup>28</sup> En el hemisferio occidental, México no está del todo de acuerdo con la agenda de la seguridad humana propuesta por Canadá, debido a los principios básicos que norman las relaciones de los mexicanos con el mundo. Integración en América Latina y el Caribe. Roberto González Arana y Beatriz Carolina Crisorio. Universidad del Norte, 2001. Pág. 93.

Es así que se llega a adoptar el modelo de seguridad democrática con una visión amplísima de contenido que quedó reflejado tanto en los “considerandos” del documento como en diversos artículos del mismo. La percepción que se comienza a manejar, desde entonces, es que la seguridad, con el “apellido” de democrática es un concepto amplio que escapa de la tradicional acepción del término y abarca aspectos diversos y dispares. Prácticamente se “securitiza”<sup>29</sup> todo. La seguridad abarca cualquier relación de la vida del ser humano y, de alguna forma, permite pensar en el viejo adagio de que “lo que es de todos no es nadie”, es decir se termina por crear un espacio de percepción donde “todo es seguridad y nada es seguridad”. Eso produce en la década siguiente una falta de escenarios claros y concretos de trabajo para realmente desarrollar y enfocar problemas “tradicionales de seguridad”, limitados al concepto más clásico de la misma, además, de alguna forma se permite que el Estado termine por implementar normas restrictivas de la libertad del ser humano en “beneficio de una mejor seguridad”. El concepto de “securitización” termina siendo sinónimo de estatización, permite la invasión de la vida privada y se torna peligroso e ineficaz.

Esta enorme restricción conceptual termina por dejar el TMSD en manos de “expertos” y estudiosos del tema pero no permite que la sociedad en general se apodere de la nueva filosofía y, mucho menos, la debata y analice. El Tratado existe, pero no termina de servir, de implementarse, ni mucho menos de desarrollarse. Tiende a ser utópico y generalista y algunas particularidades del mismo pueden ser la causa principal de esa falta de desarrollo:

1. La amplia (enorme) concepción de la seguridad.
2. Las reservas de Costa Rica y Panamá a una importante parte del mismo<sup>30</sup> y su falta de ratificación<sup>31</sup>
3. El escaso protagonismo de las instituciones nacionales de seguridad y defensa en el desarrollo, implementación y gestión del Tratado<sup>32</sup>, especialmente la irrelevancia de los ministros de Defensa, jefes de fuerzas armadas y ministros de Gobernación o de Interior.

---

<sup>29</sup> “Securitización: es la acción de proyectar la política más allá de las reglas establecidas, enmarcando un tema como un correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que de lo no político (aquello que no atrae la atención estatal ni se vuelve en tema de debate y decisión pública) a lo político (aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos por parte de niveles gubernamentales) a lo securitizado (aquello que constituye una amenaza existencial o vital y por lo tanto requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular)”. Arévalo de León, Bernardo. Documento Bases para la Consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional. Guatemala, noviembre del 2000.

<sup>30</sup> TITULO VI DISPOSICIÓN ESPECIAL

Artículo 35. Las Repúblicas de Costa Rica y Panamá suscriben el presente Tratado con expresa reserva de los siguientes artículos: 26 literales g) y h); 27 literales a), b) y c); 28; 29; 32; 33; 35; 36; 37; 38; 42 y 43.

<sup>31</sup> En el caso de Costa Rica, el TMSD fue rechazado de manera unánime por la comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, por el argumento de que esta falta de claridad abría el espacio para que en el nuevo contexto democrático se volviera a producir un desborde de las fuerzas armadas hacia actividades que le corresponden a las autoridades civiles, tales como la lucha contra la corrupción, la narcoactividad, o la atención de los desastres naturales.

<sup>32</sup> - Artículo 49. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

- Artículo 50. La Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

- Artículo 51. La Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los estados centroamericanos integradas por los viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los viceministros de Relaciones Exteriores presidirán las delegaciones de cada estado.

4. Lo “poco afortunado” del término “seguridad democrática”, especialmente en un espacio donde hay una pugna por consolidar tanto la democracia, como la seguridad. El necesario replanteo de la visión de seguridad después de la Guerra Fría no pasa, necesariamente, por la adopción de términos que generan más confusión que claridad conceptual.
5. La inoperatividad real del mismo, producto de la diversidad organizacional en los países signatarios, problemas fronterizos, falta de acuerdo y voluntad política y realidades diferentes<sup>33</sup>.

Todo ello, pone de manifiesto un esfuerzo inconcluso y, sobre todo, nada práctico, resolutorio ni eficaz. Se ha tratado, en años recientes, de ver la forma de modificar y adaptar el TMSD a la realidad expuesta, sin embargo no se ha pasado de llegar a planteamientos académicos sobre la necesidad de potenciarlo y desarrollarlo, algo que no será posible por muchas razones, algunas de las cuales ya han sido comentadas. Pareciera, por consiguiente, que el ejemplo de una total “securitización” no ha sido capaz de solucionar la problemática puesto que se ha querido abordar el tema tan ampliamente que no se ha sabido por donde comenzar. Lo más rentable a corto plazo podría ser la necesidad de avanzar de un Tratado Marco de Seguridad Democrática a un Tratado Marco de Seguridad en Democracia, donde la Seguridad (y la Defensa si se desea) estuviesen contempladas en un único paquete, fuera de aquel otro correspondiente al Desarrollo o al Ambiente (entendido este en un amplio sentido) y con la participación de las fuerzas armadas centroamericanas, aprovechando la experiencia y la organización ya consolidada en la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)<sup>34</sup>.

#### **4. La seguridad privada: ¿solución o problema?. El caso de Guatemala**

La seguridad privada, cuyo espacio de desarrollo, desde este momento considero tiene cabida en un Estado moderno, ha tomado proporciones y ocupado espacios, en la región centroamericana, que en modo alguno le corresponden.

La falta de eficacia (o preocupación) por parte del Estado en proporcionar seguridad, ha facilitado el surgimiento de estructuras que terminan por ocupar los espacios que aquel no pudo o quiso llenar. Es así, que después de la firma de la paz en los países centroamericanos que tuvieron conflictos armados, la mayor parte de los presupuestos y la confianza institucional se derivó hacia otros sectores alejados de la seguridad, la defensa y la justicia, como ya ha sido evidenciado.

En ese ambiente, las empresas de seguridad encontraron un importante nicho de mercado que el Estado dejó vacío y que se centra en la falta de protección y aseguramiento de las garantías y libertades de los ciudadanos. En el caso guatemalteco, se publica, en 1970<sup>35</sup>, una ley que regula la actividad: Ley de policías privadas, donde se recogen las condiciones para comenzar a operar una compañía de seguridad privada. Años más tarde, los Acuerdos de Paz modifican algunas instituciones y proponen nuevas formas de organización y distribución de funciones para el ejército y la policía y solicita la disolución de algunos cuerpos militares y la desmovilización de las fuerzas combatientes. De forma progresiva los militares en

---

<sup>33</sup> White Gómez, Elaine. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD). <http://internacionales.itam.mx/sh/documentos/ElaineWhite-paper.pdf>

<sup>34</sup> Más información en: <http://www.cfac.mil.gt/> y <http://www.cfac.mil.ni/>

<sup>35</sup> Decreto 73-70, de 4 de noviembre de 1970: Ley de policías particulares.

retiro pasan a ocupar puestos como gestores de empresas de seguridad o forman parte de las mismas como policías (vigilantes). La situación actual hace que las cifras de personas dedicadas a la seguridad presente un contraste importante: veinte mil (20.000) policías nacionales civiles, quince mil quinientos (15.500) militares, tras la reducción del anterior gobierno y la previa de los Acuerdos de Paz y, en torno a los cien mil (100.000) guardias de seguridad privada<sup>36</sup>, si bien los datos son tan dispares que se podría afirmar que no existe certeza de cuantos policías privados existen, con el agravante de oscilar las cifras, en algunas decenas de miles de más o menos. Esta especie de desbalance entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y la seguridad privada es un reflejo del olvido que venimos indicando. Ello ha propiciado que el Estado pierda el monopolio de la fuerza y, ahora, la fuerza, entendida como la acción coercitiva de ciertos grupos, provenga de la delincuencia organizada, las maras, algunos sectores criminales y otros, todos de corte delictivo o criminal.

La inseguridad pública tiene como consecuencia directa varios fenómenos:

1. Aumento de la criminalidad, liderada por verdaderos ejércitos de delincuentes que cuentan con mejor armamento, tecnología y equipos que las fuerzas de seguridad.
2. Aparición de empresas privadas de seguridad sin control, muchas de ellas mejor dotadas que las fuerzas de seguridad pública.
3. Tenencia y portación por particulares de todo tipo de armas, sin control. (Inseguridad pública: el negocio de la violencia, p. 2)

La seguridad privada ha llegado a ocupar prácticamente cualquier espacio de la vida social. El guardia privado, armado o no, puede encontrarse desempeñando no importa que cometido: vigilante de negocios, escolta personal, escolta corporativa, investigador, etc., habiendo incursionado recientemente en la inteligencia, al carecer el Estado de una estructura propia con suficiente grado de eficacia, especialmente tras la desaparición del Estado Mayor Presidencial, acorde con lo pactado en los Acuerdos de Paz.

Pero, no se trata de criticar ni evidenciar la presencia privada en ámbito de la seguridad, cuando de destacar la falta de cualificación de los policías privados y la estructura que los sustenta, así como de añadir a la reflexión el impacto negativo por la falta del ejercicio del monopolio de la fuerza por parte del Estado, que ha dejado espacios que son ocupados por grupos delincuenciales que imprimen su propia ley y actúan de forma impune. Estas últimas reflexiones son las realmente preocupantes.

La ley antes indicada que permite el funcionamiento de las policías privadas data de finales de 1970, quince años antes de que se promulgara la actual constitución y en momentos políticos donde se sucedían golpes de estado y los militares ostentaban el poder absoluto. Desde hace tiempo se pretende diseñar un nuevo marco legal más exigente y restrictivo, a la vez, en relación con las compañías privadas. Este nuevo marco cuenta con el dictamen favorable de la comisión de gobernación del Congreso de la República de

---

<sup>36</sup> El informe Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica. FLACSO. Secretaría General, indica que son alrededor de 60.000 (p. 326). El informe sobre seguridad pública, el negocio de la violencia, del CEG, recoge los datos siguientes (p. 16): 24.085 agentes según datos oficiales de la Policía en agosto de 2003 o 150.000 agentes, según informes del ministerio de Gobernación en 2007. Como se puede comprobar los datos son dispares y poco concretos, lo que evidencia un descontrol en el número de empresas y policías privados.

Guatemala desde finales de 2004<sup>37</sup>. Sin embargo, a la fecha se continúa con las discusiones en torno a la necesidad o conveniencia de su aprobación. Sin entrar en una valoración de las bondades o defectos que el nuevo marco legal pudiera tener, es necesario acentuar la necesidad de revisar el existente y de implementar controles de calidad que aseguren la prestación de un servicio dentro de ciertos parámetros que deben ser exigidos por el Estado para poder hacer converger la seguridad pública y la privada. Muchas de las empresas de seguridad privada operan sin control estatal, en varios países las autoridades ignoran qué tipo de personal labora en ellas y qué cantidad y tipos de armas poseen. Muchos agentes de seguridad privada se han visto involucrados en asesinatos, robos y otros actos delictivos. Infinidad de particulares se han visto implicados en actos de violencia que trasciende el legítimo derecho a la defensa (Inseguridad pública: el negocio de la violencia, p. 3)

No es aventurado afirmar que la mayor parte de las compañías privadas de seguridad cuentan como gerentes o están dirigidas por militares o policías en retiro. El tipo más común de prestación de seguridad, está dirigido al resguardo de residencias y complejos residenciales, fábricas, industrias, comercios, empresas, colegios, etc. La seguridad, se ha orientado a proporcionar vigilantes armados o no a empresas, centros de negocios u otros lugares similares. Sin embargo, también se ha extendido el ámbito de actuación a proporcionar guardaespaldas y hasta investigadores privados, además de servicios electrónicos: cámaras de vigilancia, sensores, GPS y otros.

Muchos de los propietarios de empresas de seguridad han estado conectados a los diversos gobiernos de turno de una u otra forma. La pasada administración, Oscar Berger: 2004-2008, contó en los primeros años de gobierno con un importante asesor incluido en los niveles más elevados de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS). El presente gobierno, cuenta como director del mismo departamento a un empresario de seguridad, como jefe de los servicios de inteligencia (SAE) a otro y, finalmente, como importante cargo de gobernación encargado de resolver casos de secuestro y otros similares, a un tercero. Todos ellos son empresarios de seguridad que, o bien terminan estableciendo nexos comerciales con la administración pública o, por el contrario, disponen de información privilegiada y contactos confidenciales para poder promover, en ese u otro momento, sus propios negocios, como así ha ocurrido en alguna ocasión<sup>38</sup>. Esta reflexión se extiende a otros ámbitos como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, el Ministerio Público y un largo etcétera que hace que las empresas privadas de seguridad terminan teniendo nexos próximos a los espacios públicos y colocando elementos que, más tarde, sirven como grupos de presión o interés y siempre como fuente de información privilegiada<sup>39</sup>. Todo se produce en un espacio en el que el gobierno no proyecta el interés necesario para corregir estas deficiencias que terminan por minar determinadas estructuras del Estado en beneficio de grupos de presión. Este mercado propicia la manipulación de la percepción de las condiciones reales de seguridad, ya que la seguridad

---

<sup>37</sup> Dictamen favorable a la iniciativa de Ley 2846, Ley de Empresas en Servicios de Seguridad e Investigaciones Privadas, de fecha 18 de Noviembre de 2004.

<sup>38</sup> Véase al respecto el artículo: Los fugitivos de la política. Diario El País, España, 5 de mayo de 2008.

[http://www.elpais.com/articulo/opinion/fugitivos/politica/elpepuopi/20080505elpepiopi\\_10/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/fugitivos/politica/elpepuopi/20080505elpepiopi_10/Tes)

<sup>39</sup> Al respecto y en relación con otras organizaciones, se sugiere los artículos de El Periódico: <http://www.elperiodico.com.gt/>, de fecha 14 de julio de 2008: Pandilleros pretenden infiltrarse en empresas de seguridad privada y otro del 22 de enero de 2006 titulado: Los mejores clientes de las empresas de seguridad privada.

privada está más presente en aquellas áreas en las que se desarrollan actividades productivas o viven sectores de la población de más alto poder adquisitivo, que no registran los más altos índices de criminalidad.

Por si no fuera suficiente, esta red que cubre la Administración Pública soporta otra que, en muchas ocasiones, se confunde con ella misma, me refiero a la venta y tráfico de armas y municiones<sup>40</sup>. Muchas de las empresas de seguridad que operan en el país tienen, entre sus negocios corporativos, otros de venta de armas y municiones<sup>41</sup>. En general estas empresas son identificadas como uno de los principales nodos de desviación y rotación de armas al ámbito de la ilegalidad. (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 332). Existen varios informes que evidencian o, en el mejor de los casos aportan suficientes conjeturas, sobre cómo opera la red de tráfico de armas y municiones al amparo de todo este entramado que intentamos poner de manifiesto. Los marcos legales obsoletos, las filtraciones en las instituciones públicas y el poder político con el que cuentan, son el resto de los pilares sobre el que se asienta la estructura que permite el tráfico indicado. Algunos analistas achacan a todo este poder difuso y sus conexiones la imposibilidad de haber aprobado la ya citada ley que desde 2004 tiene un dictamen favorable, así como otra relacionada con las armas y municiones<sup>42</sup> que no termina de ser validada por el Congreso de la República por, según informes, negociaciones y presiones por parte de sectores empresariales relacionados con la seguridad privada, entre otros. Al igual que la Ley de Armas y Municiones, la Ley de Empresas Privadas de Seguridad se encuentra retenida en el Congreso desde hace más de diez años, sin que hayan podido aprobarse las reformas necesarias, dado el fuerte cabildeo que realizan importadores, armeros y empresas de seguridad privadas, quienes en muchos casos son representadas o propiedad de personas ligadas a las fuerzas de seguridad del Estado. (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 274).

Estos argumentos han servido para que algunos colectivos de la sociedad civil terminen satanizando a las empresas privadas de seguridad sin ahondar lo necesario en el incumplimiento del deber del Estado, algo mucho más fácil de hacer en una pequeña sociedad como la guatemalteca donde, en algún momento, la mayoría de las personas que generan la crítica han podido ocupar cargos públicos y, por consiguiente, haber sido, de una u otra forma, responsable de lo que ocurre. El informe inseguridad pública: el negocio de la violencia indica: El incremento de las bandas delincuenciales y del crimen organizado está asociado a la debilidad de las instituciones encargadas de proporcionar seguridad pública. De la misma manera, la privatización de la seguridad pública coloca en situación de desigualdad e indefensión a los ciudadanos comunes que carecen de recursos económicos para obtener servicios privados de seguridad (p. 3).

Afirmación que viene a ser corroborado por otro informe ya citado de FLACSO que señala: ..., la

---

<sup>40</sup> Según el Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM). Ministerio de la Defensa, en Guatemala se han vendido legalmente más de 260.000 armas y 43 millones de municiones anualmente durante 2005 y 2006. En 2007 ha sido de 50 millones. Según la ley vigente, cada persona puede comprar hasta 500 municiones diarias por cada arma registrada.

<sup>41</sup> "En relación al mercado legal, existen más de 100 empresas de compraventa de armas y municiones ....". Según el Departamento de Control de Armas y Municiones, se encuentran registradas 55 empresas de compraventa de armas y municiones en la ciudad capital y 87 en los departamentos, asimismo, está registradas 10 armerías (negocios de reparación de armamento) en la ciudad capital y 4 en los departamentos". (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 271).

<sup>42</sup> Nos referimos concretamente a la que debería sustituir al actual marco legal: Ley de Armas y Municiones. Decreto 39-89

privatización de la seguridad en Estados sin la capacidad estructural necesaria para la supervisión de estas firmas y sus actividades ramificadas a todos los ámbitos de la seguridad ciudadana (p. 260)

La redacción de ambos párrafos pareciera pretender desvirtuar una realidad. No se trata de que haya habido una privatización de la seguridad pública, entendida esta como una sustitución de lo público por lo privado, sino que la seguridad privada ha crecido porque la pública no ha existido o ha sido ineficaz. Ello es lo que venimos poniendo de manifiesto desde el principio: el olvido del Estado de su principal deber para con sus ciudadanos: proporcionar seguridad.

Tampoco se comparte la afirmación del mismo informe que señala en relación con las opciones que le quedan al ciudadano la de: Contratación de empresas privadas de seguridad por quienes tienen mayores recursos económicos, fomentando prácticamente fuerzas armadas paralelas (p. 5). Es una realidad en Guatemala que cualquier barrio o colonia residencial, intenta organizarse para cerrar la calle o avenida en la que se ubica en orden a incrementar el grado de seguridad a través de una mejora en el control de entradas y salidas y en la vigilancia perimétrica. Las zonas residenciales de alto nivel han contratado policías privados de mayor experiencia y preparación, así como las personas físicas que pueden, ello en orden a proteger su vida y propiedad porque el Estado no lo hace. Pero, no es menos cierto que esta forma de actuar, también ha sido copiada por comunidades que no cuentan con los mismos recursos y, o bien contratan policías privados de bajo o nulo nivel de entrenamiento, lo que les ocasiona problemas en el largo plazo, o ellos mismos se han organizado para realizar rondas nocturnas, empleando garrotes, palos e incluso armas de fuego con el fin de disuadir a los delincuentes. Su poca preparación técnica y alta emotividad han llevado a actuaciones fuera del marco legal y abusos de mayor consideración que los que se dan en el primer colectivo aludido. "..., su falta de práctica y conocimiento también hace que sean blanco fácil de quienes quieren robar un arma". "Por otra parte, los agentes contratados no suelen recibir el entrenamiento mínimo para el desarrollo de sus funciones y la formación para un manejo responsable de las armas tiende a ser escasa, con lo cual no es de extrañar que una proporción importante de muertes y lesiones con armas de fuego se deba a la impericia y manejo irresponsable de las armas". (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, pp.274 y 332). Es por ello que no se concuerda con la afirmación de crear fuerzas armadas paralelas, ya que, salvo realizar las labores propias de seguridad, el personal al servicio de personas más pudientes, no realiza otra actividad. Si se deja ver una animadversión frente a la privatización de algunos sectores de la seguridad que no guardan relación con todo este desajuste que se indica, algo que descubre la cita del mismo informe en su página catorce: "..., el auge de las empresas de seguridad está relacionado con la debilidad del Estado, incapaz de brindar las funciones básicas de seguridad, y que además implementa políticas de privatización que responden a los esquemas neoliberales.

En cualquier caso, otra realidad constatada es la incapacidad del Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM) adscrito al Ministerio de la Defensa, de registrar las armas que se venden, conservar la huella balística y otros datos necesarios para una posible identificación posterior caso de uso inadecuado de aquellas. Los Acuerdos de Paz citados, preveían que dicho departamento fuese trasladado al Ministerio

de Gobernación. Sin embargo, hasta la fecha ello no ha ocurrido. De hecho, la pretensión de incorporar estos cambios legales y restricciones ha generado una fuerte oposición por parte de la instancia que agrupa a los importadores de armas, dueños de comercializadoras de armas y municiones, polígonos de tiro y dueños de empresas privadas de seguridad. Como argumento se esgrime la falta de capacidad del Ministerio de Gobernación de asumir esa dependencia de control. (Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, p. 267).

La realidad final es que la falta de preocupación del Estado por proporcionar el necesario grado de seguridad, ha generado una proliferación de empresas privadas, lo que incide en el desarrollo en el sentido de que las personas deben dedicar una importante parte de sus ingresos a satisfacer esas necesidades de seguridad que el Estado no proporciona. Es por ello que las cargas más pesadas recaen sobre las clases menos favorecidas que optan o por no contar con el grado de seguridad deseable para poder emprender otras actividades o por desviar parte de sus ingresos hacia ese rubro. Dicho de otra forma, la seguridad se convierte en un bien que puede ser disfrutado únicamente por quien dispone de recursos para ello, aunque se hayan pagado impuestos que debieran haberse dedicado a satisfacer esa necesidad.

En resumen, el espacio de que dispone la seguridad privada como iniciativa de mercado a ciertos problemas de inseguridad, no es en el que se desevuelve, precisamente, la seguridad privada en Guatemala. Ello no quiere decir, como se ha pretendido hacer en ciertos informes, que es necesario que el Estado asuma totalmente el tema de seguridad bajo su exclusiva competencia, algo, por otra parte, imposible. Sin embargo, sí es necesario establecer un marco legal que permita operar a las empresas dentro de un espacio que garantice el cumplimiento de ciertas normas y no entre en colisión con la misión del Estado de ser el responsable del aseguramiento de las condiciones que permitan al ciudadano actuar con seguridad plena. Ello pasa por desmontar el actual sistema que traspa en muchas situaciones y momentos la natural lógica con la que estas empresas privadas de desempeñan en otros países.

## **5. Conclusiones finales**

En orden a establecer una mejor clarificación intentaremos agrupar las conclusiones por temas:

### **a. Cuestiones generales:**

- Desde la pasada década, por lo menos, los Estados centroamericanos y, particularmente el guatemalteco, ha hecho caso omiso de su deber de proporcionar seguridad, defensa y justicia a sus ciudadanos.
- Esta dejadez es producto de una falta de preocupación política. Los incipientes partidos políticos, la falta de liderazgo, la volatilidad de los mismos y la poca o nula institucionalidad, impide que se desempeñe con éxito el cometido antes indicado.
- En sociedades de postguerra, como las centroamericanas, es necesario terminar de una vez por todas con las entidades encargadas de promover el odio, el conflicto y, en definitiva, continuar con un clima de enfrentamiento que impide visualizar soluciones de más alcance y trascendencia.

- No se percibe una clara voluntad política de efectuar un cambio en otra dirección. Sin embargo, sin ese cambio, no se podrán mejorar resultados en temas tan esenciales para el desarrollo como la inversión, las garantías jurídicas y, en definitiva, la conformación de un auténtico estado de derecho.

**b. Aspectos políticos:**

- La ausencia de partidos políticos sólidos, coherentes, organizados, representativos y con liderazgo, conforman el primer cinturón de quiebra de esta “sociedad defectuosa”. Es necesario promover una campaña en orden a fomentar una clase política, digna, respetuosa y sobre todo responsablemente trabajadora en cualquiera de los lugares que el reparto de poder democrático los sitúe.
- No se trata de invertir más recursos en los rubros que incidan en la seguridad, si no, primero y primordial, en realizar una eficiente gestión de los existentes para ver si, posteriormente, es necesario, o no, llevar a cabo un nuevo esfuerzo económico.
- Se requiere incidir especialmente en el tema educativo, como principal y hasta único elemento capaz de conformar una nueva clase de ciudadanos cualquiera que sea el espacio que ocupen. Ello repercutirá, indiscutiblemente, en la seguridad.
- El diálogo multisectorial se visualiza necesario para alcanzar acuerdos de largo plazo y poder generar una estrategia de nación e incluso regional que recoja los principales elementos a desarrollar cualquiera que sea el partido en el gobierno.
- La descentralización se visualiza como elemento básico para el diseño y ejecución de políticas públicas eficaces. La cercanía al ciudadano y sus problemas son elementos importantes en cualquier nación, especialmente en aquellas que presentan diversidad lingüística, étnica, cultura, educativa y de desarrollo.
- El estado de derecho debe ser el horizonte a construir. No se puede proyectar un país a lo externo si antes no se ha constituido a lo interno. La velocidad de proyección de lo primero está muy unida a lo segundo.
- Hay que promover una discusión sobre el modelo de Estado y su efectividad. El futuro pasa por reestructurar el Estado, rediseñar las instituciones que debe conservar y eliminar aquellas otras que han supuesto más una rémora que un beneficio para alcanzar un adecuado grado de eficacia.
- Existe un importante costo producto de la mala gobernanza, con incidencia significativa en la seguridad. Hay que optimizar parámetros que no solo inciden en lo político-social sino también en lo económico-comercial<sup>43</sup>.
- Es necesario conformar una democracia efectiva<sup>44</sup>, posiblemente a través de la aceptación de los postulados hayekianos de la demarquía como sistema de gobierno limitado y no el de democracia tradicional, donde “el poder bruto de las mayorías”, o incluso de la minorías<sup>45</sup>. Anotamos, en esta

**Deleted:** <#>Los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes, son una parte del problema, pero no son los únicos cuyo cambio o evolución garantizaría una satisfactoria solución.¶

<sup>43</sup> Al respecto se aconseja la tesis indicada de Fritz Thomas y el informe STRENGTHENING EUROPE'S CONTRIBUTION TO WORLD GOVERNANCE en [http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf)

<sup>44</sup> Aristóteles, op. cit., pag. 265. Se sugiere la lectura.

<sup>45</sup> F.A. Hayek, El orden de la libertad (Ver capítulo sobre la confusión del lenguaje en el pensamiento político). Guatemala: Editorial Francisco Marroquín, 1997.

misma línea de reflexión, el comentario de Rougier: “*La democracia puede definirse como gobierno de leyes, a diferencia del concepto de un gobierno de hombres*”<sup>46</sup>.

**c. En relación con las instituciones encargadas de la seguridad:**

- Los cambios que se quieran introducir pasan, necesariamente, por llevar a cabo modificaciones legales profundas y reacomodar al Ejército y a la Policía en espacios de responsabilidad real, tal y como se realiza en otros países con mayor éxito.
- Las compañías privadas de seguridad cuentan con espacios donde poder desarrollar su actividad.
- El Estado tiene la obligación de generar un marco legal que integre a las compañías privadas de seguridad junto con los otros elementos de seguridad, de forma que el uso legítimo de la fuerza por parte de aquel quede enmarcado en un espacio donde se incluyan todos los elementos y capacidades que pueda emplear o activar en un determinado momento.
- El espacio actual que ocupan o en el que se desempeñan o desenvuelven las compañías privadas de seguridad (en Guatemala) no es ni el adecuado ni el necesario, rayando, en muchas ocasiones (sino rebasando) la frontera de la legalidad y el buen actuar.

**6. Bibliografía**

**a. Libros:**

- [Arévalo de León, Bernardo. Documento Bases para la Consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional. Guatemala, Noviembre del 2000.](#)
- [Bovard, James. Terrorismo y Tiranía. Editorial El Ateneo. Argentina, 2004.](#)
- [Cardona C., Diego. Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas. Universidad del Rosario, 2004.](#)
- [Fleiner-GersterThomas \(1986\). Théorie générale de l'Etat, PUF.](#)
- [Huntington, Samuel. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Ed. Paidós, Barcelona, 1997.](#)
- [Sartori, Giovanni. Homo Videns: La sociedad teledirigida. Ed. Taurus. Madrid, 1997.](#)
- [Ul Haq, Mabub \(1995\). New Imperatives of Human Security, A Policy Paper Commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, Copenhagen, March.](#)
- [Weber, Max \(1968\). Economy and Society, Volume 3, Bedminster Press, New York.](#)

**b. Artículos, ensayos y trabajos:**

- [Cosidó, Ignacio. Hacia un nuevo orden político. En letra impresa número 135, 6 de Julio de 2003. <http://www.gees.org/articulo/211/>](#)
- [Garzón Vergara, Juan Carlos. La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa de Becas CLACSO. 2004. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/garzon.pdf>.](#)

**Deleted:** ¶  
¶  
Guatemala, julio de 2008¶  
¶  
<#>¶

**Formatted:** Numbered + Level: 1 + Numbering Style: 1, 2, 3, ... + Start at: 1 + Alignment: Left + Aligned at: 0 pt + Tab after: 0 pt + Indent at: 18 pt

**Deleted:** <#>Fleiner-GersterThomas (1986). Théorie générale de l'Etat, PUF.¶  
<#>Ul Haq, Mabub (1995). New Imperatives of Human Security, A Policy Paper Commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, Copenhagen, March.¶  
<#>Weber, Max (1968). *Economy and Society*, Volume 3, Bedminster Press, New York.¶  
¶

**Formatted:** Font: 10 pt

**Formatted:** Spanish (Spain-Modern Sort)

**Formatted:** Footnote Text, Indent: Left: 0 pt, Hanging: 17.85 pt, Tabs: 18 pt, List tab + Not at 36 pt

**Formatted:** English (U.S.)

**Formatted:** Font: Not Italic, English (U.S.)

**Formatted:** English (U.S.)

**Formatted:** Spanish (Spain-Modern Sort)

**Formatted:** Font: 10 pt

**Formatted:** Space Before: 0 pt

**Formatted:** Font: 10 pt

**Formatted:** Font: 10 pt, Spanish (Guatemala)

**Formatted:** Font: 10 pt

<sup>46</sup> Louis Rougier, El Genio de Occidente. Unión Editorial. Madrid

▪ Graf, Julio A. la Interoperabilidad y su relación con los procesos de Modernización y Transformación de Fuerzas-Incentivos para abordar los cambios. Ver: [http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Graf\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Graf_article-edited.pdf)

▪ Kalil Mathias, Suzeley y Fazio, Ednéia. Universidad Estatal Paulista, Brasil. Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 18, número 3-4. disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a1ee97ce0.pdf>

Formatted: Font: 10 pt, Spanish (Guatemala)

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

▪ Manaut, Raúl Benítez y Hernández, Daniel: Implicaciones sobre la seguridad de la inmigración ilegal en Centro y Norteamérica. Presentada en la IV Semana Iberoamericana de seguridad y defensa: nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa. Casa de América, Madrid, 16, 17 y 18 de octubre.

Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt, Spanish (Guatemala)

▪ R. de Espona, Rafael José. Acción Psicológica en las Elites y Percepción de Amenaza. Febrero de 2006.

Formatted: Font: 10 pt

▪ Suárez S., Rodrigo M. Las Instituciones policiales y el rol que cumplen en la seguridad del Hemisferio. Monografía del XLII curso del Colegio Interamericano de Defensa. Washington, Abril de 2003. Disponible en: <http://library.jid.org/en/mono42/suarez.doc>

▪ White Gómez, Elaine. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD). <http://internacionales.itam.mx/sh/documentos/ElaineWhite-paper.pdf>

▪ Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004.

▪ Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL.

Deleted: ¶

¶

¶

Formatted: Spanish (Spain-Modern Sort)

Formatted: Spanish (Guatemala)

Deleted: ¶

Guatemala, julio de 2008

## Anexo A

### Cuadros indicadores de gastos de gobierno en países centroamericanos

<b>Cuadro1: Gastos de Gobierno<sup>47</sup> en miles de millones de dólares</b>						
	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
<b>1996</b>	1,919.220	1,251.301	999.117	514.500	424.597	1,426.122
<b>1998</b>	2,050.981	1,317.973	1,163.684	588.142	424.845	1,483.880
<b>2000</b>	2,117.699	1,335.954	1,350.844	747.368	481.789	1,532.900
<b>2002</b>	2,243.619	1,398.410	1,393.283	841.909	446.290	1,807.163
<b>2003</b>	2,237.315	1,394.030	1,384.735	848.875	471.401	1,814.879
<b>2004</b>	2,266.576	1,420.746	1,245.458	877.735	494.278	1,849.715
<b>2005</b>	2,293.027	1,444.834	1,227.607	959.338	496.607	1,812.723

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM*

<b>Cuadro 2: Incremento anual de los Gastos de Gobierno (referidos al año 2000), acumulado y media del periodo 1996-2005</b>						
	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
<b>1998</b>	6.87%	5.33%	16.47%	14.31%	0.06%	4.05%
<b>2000</b>	3.25%	1.36%	16.08%	27.07%	13.40%	3.30%
<b>2002</b>	5.95%	4.68%	3.14%	12.65%	-7.37%	17.89%
<b>2003</b>	-0.28%	-0.31%	-0.61%	0.83%	5.63%	0.43%
<b>2004</b>	1.31%	1.92%	-10.06%	3.40%	4.85%	1.92%
<b>2005</b>	1.17%	1.70%	-1.43%	9.30%	0.47%	-2.00%
<b>Incremento acumulado</b>	<b>18.26%</b>	<b>14.67%</b>	<b>23.59%</b>	<b>67.56%</b>	<b>17.04%</b>	<b>25.59%</b>
<b>Incremento medio</b>	<b>2.03%</b>	<b>1.63%</b>	<b>2.61%</b>	<b>6.00%</b>	<b>1.89%</b>	<b>2.84%</b>

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del BM*

<sup>47</sup> Ya definidos como *General government final consumption expenditure (US\$ constants 2000)*