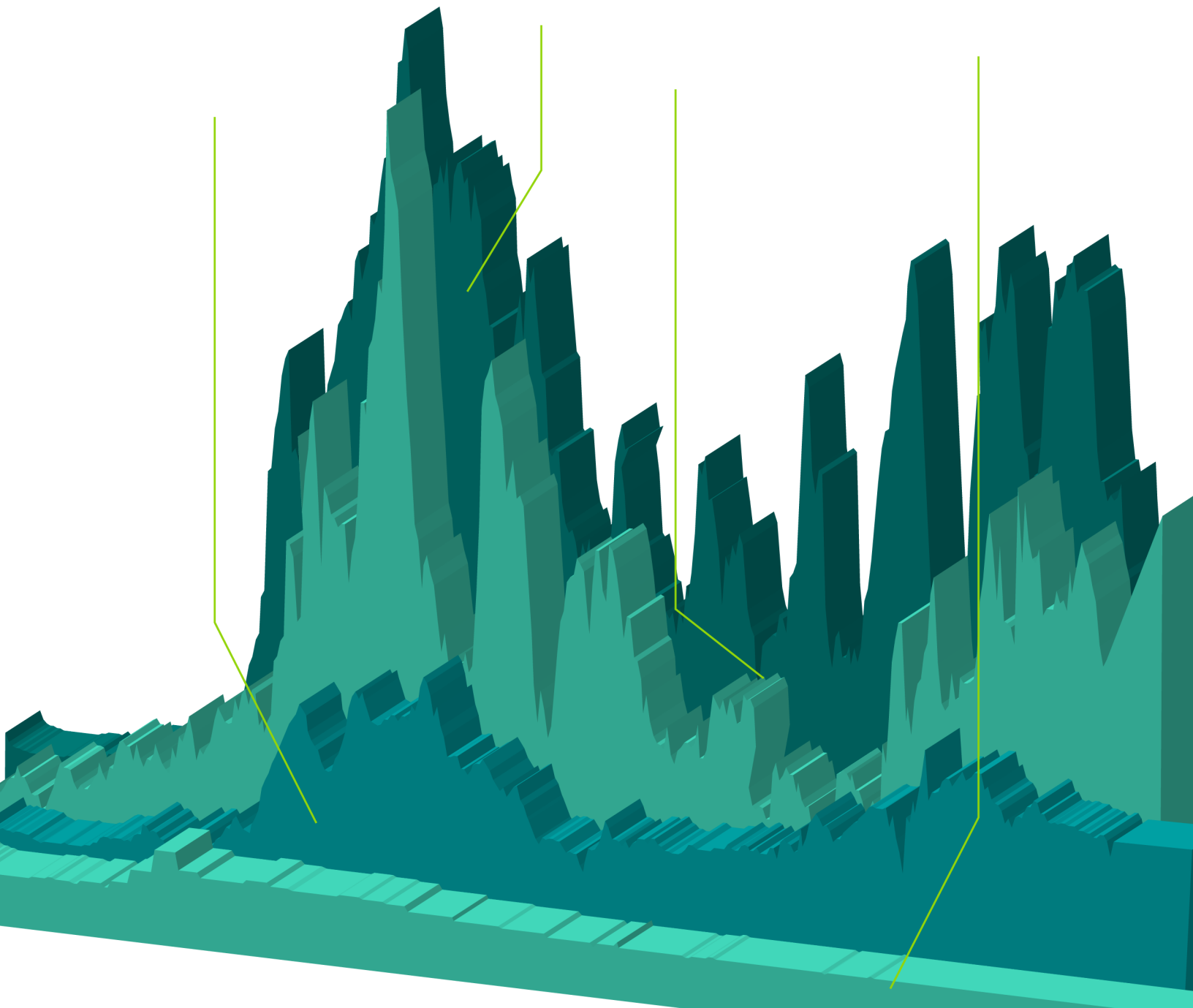


# Impactos de la pandemia Covid-19 en la fragilidad democrática

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua





 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**SAN SALVADOR**  
El Salvador | Costa Rica | Guatemala |  
Honduras | Nicaragua

# **Impactos de la pandemia Covid-19 en la fragilidad democrática**

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

Otto Argueta  
Marco Pérez Navarrete

**Heinrich Böll Stiftung**

San Salvador

El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua

**EDICIONES BÖLL**

**Impactos de la pandemia Covid-19 en la fragilidad democrática**

**El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua**

Concepto, compilación y coordinación: Otto Argueta y Marco Pérez Navarrete

Compilación casos nacionales:

Franchesca Mata (El Salvador, Nicaragua), Ana Paredes (Guatemala),

Otto Argueta (Honduras)

© Heinrich Böll Stiftung

1a Edición: 2020

Diseño y edición: Andrea Padilla

E-mail: [andre@magicastudios.com](mailto:andre@magicastudios.com)

Tipografías utilizadas: Bell Gothic

**Fundación Heinrich Böll Stiftung - San Salvador**

Residencial Zanzíbar, Pasaje A-Oriente #24

San Salvador, El Salvador

T. +503 2274-6932

F. +503 2274-6812

[sv-info@sv.boell.org](mailto:sv-info@sv.boell.org)

[www.sv.boell.org](http://www.sv.boell.org)

ISBN: 978-99923-35-18-5

# ÍNDICE

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Capítulo I: Democracias frágiles y Pandemia.....               | 7   |
| Capítulo II: Sobre este Estudio.....                           | 13  |
| Capítulo III: Fragilidad democrática y autocracias.....        | 16  |
| Capítulo IV: Medidas tomadas para enfrentar a la pandemia..... | 33  |
| Entorno institucional / Administración pública.....            | 33  |
| Economía.....                                                  | 39  |
| Derechos Humanos.....                                          | 51  |
| Violencia.....                                                 | 54  |
| Manejo de fondos para la pandemia.....                         | 57  |
| Percepción ciudadana sobre las medidas.....                    | 60  |
| Capítulo V: Pandemia y democracia.....                         | 73  |
| El Salvador, acelerada degradación democrática.....            | 74  |
| Guatemala, interminable caída al abismo autoritario.....       | 80  |
| Honduras, autocracia consolidada.....                          | 90  |
| Nicaragua, autocracia inmutable.....                           | 94  |
| Capítulo VI: Reflexiones finales y perspectivas.....           | 99  |
| Referencias bibliográficas y documentales.....                 | 108 |



# CAPÍTULO I:

## DEMOCRACIAS FRÁGILES Y PANDEMIA

Hay una importante diferencia entre los riesgos para la democracia y la fragilidad de la democracia. Toda democracia siempre tiene riesgos. No importa lo consolidada que esté en una determinada sociedad, siempre hay fuerzas extremistas y antidemocráticas que buscan llegar al poder del Estado. La solidez de las instituciones democráticas radica en que es a través de ellas que esas fuerzas extremas se canalizan o se neutralizan en sus intentos por llegar al poder por otras vías que no sean las institucionales. La pluralidad, incluidas las fuerzas extremistas, es una condición necesaria para la democracia y sus instituciones son su salvaguarda.

Las instituciones de la democracia no surgen del vacío. Son el resultado de acuerdos políticos que se traducen en normas que las partes interesadas reconocen como la mejor forma de coexistir a pesar de las diferencias. A través del tiempo, esas normas se formalizan, se convierten en leyes y procedimientos. Otras normas permanecen en lo informal, como valores compartidos, principios y límites mutuos a los intereses y diferencias de poder. En ese sentido, ya sean formales o informales, esas normas son instituciones.

7

Los riesgos que corre la democracia recuerdan la importancia de reafirmar las instituciones que la sostienen, sus pactos y principios. Uno de ellos es, por ejemplo, que la educación sea el principal motor de transferencia de los valores democráticos y, mejor aún cuando es pública, es la educación la que transfiere también el valor de las instituciones. Eso se extiende a otros ámbitos en donde la ciudadanía experimenta en su vida cotidiana las ventajas de una democracia, por ejemplo, en la salud, la seguridad, el estado de derecho, la justicia, las libertades civiles y políticas incluido el derecho a protestar para demandar inclusión, desacuerdo y respuestas a necesidades específicas.

Cuando las instituciones son incluyentes, la democracia encuentra un camino natural reforzado por el apoyo de una ciudadanía que ve en ella beneficios. No se puede esperar que la población defienda la democracia en abstracto. Son las instituciones incluyentes las que materializan en la vida cotidiana la democracia. La clase política encuentra en esas instituciones un terreno común que la unifica frente a actores extremistas que podrían poner en riesgo un sistema que les beneficia. Entonces la democracia es lo suficientemente sólida para superar los retos que provienen de sus riesgos intrínsecos.

En esa perspectiva, la democracia se consolida cuando las salvaguardas institucionales -formales e informales- resisten los embates de actores radicales o crisis de gran escala (guerras, crisis económicas, fenómenos naturales). Se consolidan también en la medida en que una sociedad supera lastres estructurales que ponen en riesgo la democracia, por ejemplo, el racismo, la desigualdad, la violencia social y la corrupción.

Aspirar a la consolidación de la democracia sin transformar las bases que producen su degradación podría llevar a una sociedad a ser víctima de una falacia, el pensar que en una democracia no existen las disidencias, los grupos extremistas, los problemas estructurales. Todo eso existe en una democracia,

pero se contienen a través de medios democráticos. Argumentar que otros medios, los no democráticos, podrían proteger la democracia es también una falacia que ha demostrado en la historia ser solamente la justificación para que regímenes autoritarios de cualquier tipo permanezcan en el poder con la promesa de que “cuando la sociedad esté preparada, entonces habrá democracia”.

El reconocimiento de los riesgos a la democracia y su reducción a través de procesos democráticos, al contrario, fortalece la democracia. La construcción democrática es un proceso continuo, de batallas ciudadanas que se dirimen en instituciones incluyentes y que buscan preservar el bien común como prioridad. Es un proceso en el que las élites políticas asumen la democracia como campo para la contienda política y lo protegen de sí mismas y de otros sectores o grupos de población que podrían poner en riesgo la democracia.

Para muchos países que enfrentan las consecuencias de democracias fallidas, todo lo anterior podría parecer retórica, teoría o simplemente aspiraciones imposibles. Si bien en toda democracia hay un alto nivel de insatisfacción, el punto de equilibrio es que, al final, prevalece la opción por la democracia frente a crisis o altos niveles de insatisfacción. Es diferente cuando la insatisfacción ciudadana proviene del anhelo de querer una mejor democracia que cuando proviene de la fatalidad de vivir sin ella.

Una democracia frágil implica, por otro lado, que los fundamentos que definen el sistema político no están hechos de pactos e instituciones cimentados en valores democráticos. Así, la democracia no tiene riesgos -como se planteó anteriormente- sino la democracia está en riesgo y los mecanismos para protegerla son débiles, ausentes o bien están controlados por poderes no democráticos.

8

Las instituciones incluyentes que sostienen la democracia (pluralismo, partidos políticos, procesos electorales, estado de derecho, participación ciudadana, justicia, libertades individuales) existen en el nivel formal en una democracia frágil pero son opacadas o inhabilitadas por la prevalencia de instituciones excluyentes y extractivas. Esas instituciones son también producto de pactos que producen beneficios excluyentes de la mayoría de la población. Por lo regular, esos pactos son históricos y se refuerzan en cada generación haciendo posible su durabilidad incluso frente a procesos de democratización. Convergen ahí élites políticas interesadas en el beneficio personal a través del acceso a los bienes públicos, élites económicas que financian a la élite política afín y apoyan la represión de una oposición pro democrática y una ciudadanía sumida en la precariedad, insatisfecha, desconfiada y que construye un orden social basado en la sobrevivencia que, casi siempre, es violento y también excluyente.

La fragilidad proviene también del hecho de que la democracia se instaure o se declare en lugar de ser el producto de largos procesos de cambio institucional. Los cambios de régimen que devienen de la adopción de formalidades democráticas instauradas con la expectativa de que su fortalecimiento se expandiría hacia los fundamentos de la sociedad, demuestran hoy resultados negativos. La formalidad institucional no se tradujo en cambios sociales y políticos sustanciales, en acuerdos políticos por la democracia resistentes a las fuerzas no democráticas.

Centroamérica es un ejemplo de la diferencia entre riesgos a la democracia y democracias en riesgo o frágiles. Costa Rica es el único país en donde la democracia es el resultado de largos procesos de cambio institucional motivados por pactos que beneficiaron la inclusión. La democracia en ese país enfrenta retos y tiene riesgos constantes, pero las soluciones al final han sido democráticas, es decir, ha prevalecido el consenso mínimo entre las élites políticas que permite que las salvaguardas de la democracia (partidos políticos, instituciones de control independientes y prioridad por los beneficios sociales para la mayoría) protejan el sistema junto con una ciudadanía que lo apoya porque experimenta sus beneficios (educación, salud, seguridad, empleo, libertad) en la vida cotidiana.



En los restantes cuatro países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) la democracia ha sido una anomalía, algo ajeno a la larga tradición de instituciones políticas y económicas excluyentes, extractivas y autoritarias. La democracia se instauró como consecuencia de presiones externas y de la devastación producida por décadas de gobiernos autoritarios y militares y por conflictos armados internos. Como se verá en el capítulo III, la democracia electoral en estos países se asumió sobre la base de pactos políticos en donde el consenso mínimo fue aceptar la formalidad de los procedimientos electorales a sabiendas que con ello se preservaría un antiguo sistema patrimonial de beneficios. Las instituciones de control democrático fueron rápidamente limitadas y se logró ajustar su funcionamiento en beneficio del pacto político que tiene al Estado como su principal patrimonio (botín, en términos más comunes).

Ese tipo de sistema no resiste las disidencias y la oposición a través de los antiguos mecanismos de transferencia de la titularidad del patrimonio, por ejemplo, golpes de estado o elecciones sin pluralismo político. Actualmente, la fragilidad de la democracia se manifiesta en que se preserva la formalidad de las instituciones democráticas para garantizar la continuidad del pacto patrimonial. El clientelismo, la corrupción, el populismo son los mecanismos a través de los cuales se perpetúa ese pacto y cuando ellos no funcionan, es la represión por parte de las fuerzas de seguridad la que ajusta las inconformidades. También se reforma el entramado institucional para limitar a la oposición, pero se hace a través de la deformación -no de su negación absoluta- de los procedimientos democráticos.

La represión también se canaliza a través de instituciones formales. En Honduras y Guatemala se judicializa a liderazgos sociales por delitos que deberían ser usados para enfrentar el crimen organizado. En El Salvador se ataca a la prensa independiente por medio de fiscalizaciones orientadas a limitar la libertad de prensa a través de procedimientos burocráticos. En Nicaragua se reformó la constitución para legalizar la permanencia en el poder de un solo gobernante y en Honduras se produjo la reelección del actual presidente violentando la constitución sobre la base de una ley secundaria.

9

Todas estas acciones encuadran dentro de la formalidad de las instituciones y la injusticia que producen es atribuida a su falta de desarrollo, a su debilidad. De ahí surge la paradoja del fortalecimiento institucional: se fortalece algo que funciona en detrimento de sí mismo o contra quienes debería proteger. Hacer eso es como poner más caballos de fuerza a un motor que no arranca, pensando en que lo que necesita es más potencia, cuando en realidad ese motor nunca fue la fuente de energía que impulsaba el movimiento del vehículo.

Entender la fragilidad de la democracia como el resultado funcional de un sistema patrimonial subyacente, el cual se beneficia de perpetuar dicha fragilidad, persigue orientar la atención de los mecanismos que reproducen el patrimonialismo a través del tiempo y que logran robustecerse luego de las crisis. Se propone entonces un cambio de enfoque. No es que la democracia sea disfuncional, mala, defectuosa o débil. Es que el pacto patrimonial ha ajustado la democracia desde su inicio para su propio beneficio. Entonces debemos centrar nuestra atención en la mecánica de ese pacto, en sus instituciones, normas y simbología. Se requiere también aceptar que esa política patrimonial ha sido consistente a través del tiempo y que expresiones como la corrupción no son el resultado reciente de la captura o el secuestro de la democracia. Eso supondría un estado previo en el que la democracia era funcional, lo cual como se ha dicho, no existió en los cuatro países del norte de Centroamérica.

Toda democracia es reversible, pero en el caso de las democracias frágiles esa posibilidad es un estado permanente cuyo límite está marcado por la rentabilidad del pacto patrimonial. La democracia es necesaria, pero no tanto. Se denigra la democracia pero no al punto de ser inútil o que su cancelación sea más problemática que conservarla neutralizada. Honduras y Nicaragua son ya calificados por la academia internacional como autocracias electorales, una forma de dictadura que preserva los procedimientos electorales controlados en beneficio de un poder centralizado y excluyente. Guatemala y El Salvador podrían avanzar rápidamente hacia esa condición si la degradación de los balances democráticos continúa.

La autocracia electoral es una condición idónea para preservar la imagen y la retórica de una democracia débil que requiere fortalecimiento y que justifica el poder centralizado -y mafioso en algunos casos-. Los presidentes de los cuatro países del norte centroamericano incluso construyen una imagen y una retórica que privilegia el carácter divino y mesiánico de su gestión por encima del Estado de derecho y el respeto a las instituciones. Adicionalmente, los cuatro cuentan con el apoyo directo o implícito de las fuerzas militares -como el caso de Nicaragua- las que también aluden a su misión constitucional de defender la democracia.

El acuerdo patrimonial involucra también a las élites económicas, legales e ilegales. No podría ser de otra manera ya que el Estado es el patrimonio que se disputa y el que permite generar las condiciones necesarias para la producción de riqueza. De ahí que las instituciones de este sistema sean excluyentes de la mayoría de las personas pero sean también extractivas, es decir, que su rentabilidad depende de la concentración de los beneficios y no de la apertura para que sean más las personas que participen de la actividad económica con las mismas oportunidades.

Adicionalmente, el acuerdo patrimonial se caracteriza porque sus operadores entran y salen del ámbito público a conveniencia. Inicialmente, los grupos empresariales tradicionales actuaban a través de la clase política. En El Salvador esto se hizo a través de la conformación de un partido político único que aglutinó los intereses patrimoniales de la élite. En Guatemala no ocurrió eso, el sistema de partidos se atomizó y las élites económicas han apostado a los individuos de la clase política que crean partidos que se disuelven luego de haber logrado una presidencia. En Honduras fueron los dos partidos tradicionales los que siempre negociaron la titularidad del pacto patrimonial, o sea el control del Estado. Hasta ahora, uno de ellos se impuso por la fuerza y se sostiene en el poder a través de la ilegalidad y la impunidad. En Nicaragua ocurre algo similar con un autócrata y su familia preservando el control del Estado.

10

Una de las transformaciones del pacto patrimonial es que la clase política se convirtió en un actor económico, en una clase empresarial -sumamente corrupta- con capacidad de negociar los términos del pacto en igualdad de condiciones frente a otros actores nacionales e internacionales.

## COVID-19: una coyuntura crítica

La pandemia producida por COVID-19 fue algo excepcional en la trayectoria de las instituciones y en la sociedades en general. Cada gobierno centroamericano tomó un conjunto de decisiones para enfrentar la situación, incluida la decisión de no hacer nada oficialmente, que fue el caso de Nicaragua. El liderazgo político de cada país fue clave en la respuesta de los estados a una ciudadanía devastada por la enfermedad.

En general, esas decisiones estuvieron orientadas a reducir la expansión de la pandemia y atender a las personas afectadas. También se orientaron a enfrentar los efectos económicos y políticos de la crisis. A pesar de que la pandemia llegó a Centroamérica después de haber afectado a Europa y otras regiones del mundo, la incertidumbre sobre cómo actuar frente a ella era muy alta. La utilidad de la poca información que se tenía sobre la pandemia al momento de su llegada a Centroamérica dependió de diversos factores que van desde la capacidad de las instituciones de salud hasta el manejo oportunista de las medidas tomadas y del discurso oficial sobre la acción de los gobiernos.

Por la naturaleza excepcional de la pandemia y su impacto en la sociedad, ésta constituye una coyuntura crítica en la que las decisiones tomadas abren diversas posibilidades de resultados para las sociedades en el corto, mediano y largo plazo. Las coyunturas críticas son momentos en que las trayectorias institucionales se suspenden debido a la magnitud de la crisis. Esa suspensión produce la competencia de opciones

diferentes de solución en la que las decisiones tomadas definirán nuevas trayectorias o bien, reafirmarán las existentes, profundizándolas.

La pandemia afectó al mundo por igual, pero el ámbito de su impacto depende de las instituciones, ya sea en su capacidad de contenerlo dentro de los límites de la salud pública y de la economía o bien, en la incapacidad que se traduce en que la crisis se expande a lo político y la gobernabilidad.

Durante la pandemia se ha puesto a prueba al liderazgo político, a la confianza ciudadana y la legitimidad de las instituciones así como a la capacidad de los gobiernos para dar respuesta a la ciudadanía. ¿Cómo ha sido abordada esta crisis por las democracias frágiles del norte de Centroamérica y qué efectos tienen las medidas adoptadas en el corto y mediano plazo?

Las medidas adoptadas por los gobiernos son el nexo que vincula la condición de fragilidad de la democracia con una coyuntura crítica como la pandemia. El tipo de medida adoptada, la forma en que fueron implementadas, los conflictos que se generaron y los medios para enfrentarlos son algunas de las dimensiones que darán cuenta de su efecto en la gobernabilidad y en la democracia. Del liderazgo político y de las instituciones depende el que las medidas tomadas inclinen la balanza hacia más democracia o lo contrario, hacia su degradación.

Levitsky y Siblatt (2018) han señalado un conjunto de claves que informan cómo el liderazgo político degrada la democracia. En democracias sólidas que atraviesan por momentos difíciles en la actualidad, esas claves informan sobre su deterioro y el riesgo de transitar a un régimen no democrático. En democracias frágiles, esas claves informan sobre cómo el liderazgo político, en una coyuntura crítica, refuerza el patrón de degradación democrática que el Estado arrastra. Las claves informan dependiendo del contexto en el que se observan.

11

Sobre esa base, las claves para determinar el rumbo que el liderazgo político toma en medio de una coyuntura crítica incluyen las siguientes.

#### *Rechazo a las reglas democráticas*

El liderazgo político durante la pandemia expresa su rechazo a las reglas democráticas básicas justificándose en que la situación es excepcional, se rechaza o no se acata la constitución (formal o informalmente), se amenaza con suspenderla, se expresa la necesidad de tomar medidas autoritarias: cancelar elecciones, prohibir determinadas organizaciones, restringir derechos políticos o civiles básicos; se pretende usar (o se aprueba el uso de) medidas extra constitucionales para cambiar el gobierno y se intenta socavar la legitimidad de las elecciones (negación de resultados, desprestigio del proceso)

#### *Negación de la legitimidad de los adversarios políticos*

El liderazgo político justifica ataques a la oposición aprovechando la pandemia e invocando el apoyo popular o las necesidades del pueblo. Se describe a los rivales como subversivos, mafiosos o contrarios al orden constitucional establecido o como amenazas a la seguridad nacional y a los valores de la sociedad. Se trata a rivales y otros partidos políticos como delincuentes sin fundamento y cuyo supuesto incumplimiento de la ley los descalifica de participar en la vida política, se sugiere sin fundamento que rivales políticos son espías extranjeros o trabajan para gobiernos foráneos, normalmente de países enemigos.

#### *Tolerancia o fomento de la violencia*

El liderazgo político expresa violencia, la promueve o celebra justificándose en la situación extraordinaria de la pandemia. Se amenaza que la represión es la única medida adecuada y se tolera, apoya o participa en hechos violentos contra adversarios políticos y se niega la condena o penalización de los hechos violentos.

El liderazgo político puede también elogiar actos de violencia política tanto del pasado como los sucedidos en otros lugares del mundo. Se promueve oficialmente un discurso de odio contra adversarios políticos, culpándolos de la situación por la que atraviesa el país.

*Predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación*

El liderazgo político justifica restringir las libertades civiles por la pandemia y lo hace de forma represiva, sin debate o consulta y sin seguir los procedimientos legales. Se apoyan leyes o políticas que restringen las libertades civiles (leyes por libelo o difamación o aprobar leyes que limitan el derecho a manifestación, las críticas al Gobierno o a determinadas organizaciones civiles o políticas, leyes de acceso a la información, transparencia o rendición de cuentas). Se amenaza con o se adoptan medidas punitivas contra personas críticas y de oposición, sociedad civil o medios de comunicación. Se elogian medidas represivas adoptadas por otros gobiernos ya sea en el pasado o en otros lugares del mundo.

Debido a la naturaleza estructural e histórica de la fragilidad democrática en la región, se agregó en este estudio una dimensión más.

*Distribución de los recursos incoherente con las necesidades de desarrollo del país o con las necesidades para enfrentar la pandemia*

Los préstamos y readecuaciones de presupuesto se alojan en instituciones que no son las especializadas o bien son objeto de corrupción. Los balances y controles democráticos se transgreden o irrespetan en lo relacionado con el manejo de fondos públicos. Las acciones de otros órganos del Estado (Congreso, Cortes) son atacadas o irrespetadas y se acusa de que impiden el trabajo del liderazgo político por superar la crisis. Se irrespetan los dictámenes de las entidades de justicia e investigación, de derechos humanos, observación internacional, convenios y normativas internacionales.

12

El liderazgo político de los cuatro países del norte de Centroamérica recae en más de una de las dimensiones anteriores y el impacto que eso tiene en la democracia se intensifica por el hecho de que ocurre en medio de una coyuntura crítica, la pandemia.

Se puede adelantar que si bien la pandemia fue excepcional, la forma en que el liderazgo político la asumió fue, al contrario, muy tradicional. Se argumenta aquí que eso no depende de la excepcionalidad de la pandemia ni de la debilidad las instituciones. Depende de un pacto patrimonial que explica la coexistencia funcional de fragilidad democrática y autoritarismo.

## CAPÍTULO II: SOBRE ESTE ESTUDIO

Las medidas tomadas por los gobiernos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua frente a la pandemia son la unidad de análisis de esta investigación. Al ser decisiones oficiales, las medidas demuestran la acción de un gobierno y por lo tanto expresan su naturaleza. Esto ocurre en un momento específico, la pandemia por COVID-19, que como se explicó en la sección anterior, constituye una coyuntura crítica. Las medidas son también la expresión de un contexto institucional, el de la fragilidad democrática.

Las medidas son, entonces, una ventana para el análisis de dinámicas políticas de mayor alcance, tanto como expresiones de legados vigentes como de impactos posteriores en el corto, mediano y largo plazo.

La investigación persigue dos objetivos. El primero, determinar los efectos de las medidas tomadas en ámbitos que no son el de la salud pública. La premisa es que la capacidad de las instituciones y del liderazgo político limita los efectos de la pandemia al ámbito específico de la salud pública o bien, permite que la crisis se expanda a lo político y social impactando directamente la gobernabilidad democrática. Se examina aquí hasta qué punto eso ha sido así.

13

El segundo objetivo es determinar el efecto de esas medidas en la situación actual de la democracia en los cuatro países. La premisa es que las medidas tomadas expresan la naturaleza del sistema político por lo que sus efectos serán de fortalecimiento o degradación de la democracia.

Como parte del segundo objetivo se incluye el análisis de variables críticas y tendencias para el año 2021 dado que se asume que los efectos de las medidas tomadas serán observables en el corto plazo en los eventos políticos que ocurrirán en ese año, elecciones en el caso de El Salvador, Honduras y Nicaragua y estabilización del gobierno en el caso de Guatemala.

La estrategia de análisis tiene tres niveles. En el primero se busca identificar los efectos inmediatos de las medidas tomadas por los gobiernos a partir de los ámbitos que tienen directa relación con el manejo de la crisis.

| Primer nivel de análisis          |                                                |
|-----------------------------------|------------------------------------------------|
| Medidas tomadas por los gobiernos | Ámbitos                                        |
|                                   | Entorno institucional / Administración pública |
|                                   | Economía                                       |
|                                   | Conflictos políticos y sociales                |
|                                   | Derechos humanos                               |
|                                   | Violencia social                               |
|                                   | Fondos destinados y ejecución                  |
|                                   | Apoyo internacional                            |

En el segundo nivel de análisis se utilizan dimensiones que permiten medir el manejo democrático o antidemocrático de la crisis por parte del liderazgo político del país.

| Segundo nivel de análisis             |                                                                                                          |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Liderazgo político frente a la crisis | Dimensiones                                                                                              |
|                                       | Rechazo a las reglas democráticas                                                                        |
|                                       | Negación de la legitimidad de los adversarios políticos                                                  |
|                                       | Tolerancia o fomento de la violencia                                                                     |
|                                       | Predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación |
|                                       | Distribución de los recursos incoherente con las necesidades de desarrollo del país                      |

El tercer nivel de análisis sintetiza los dos anteriores en variables críticas y tendencias para el corto plazo. Los escenarios están elaborados específicamente para acontecimientos políticos relevantes en cada país en ese año.

| País        | Ámbito específico de proyección para el 2021 |
|-------------|----------------------------------------------|
| El Salvador | Elecciones municipales y legislativas        |
| Guatemala   | Consolidación del segundo año de gobierno    |
| Honduras    | Elecciones primarias y generales             |
| Nicaragua   | Elecciones generales                         |

14

Esta investigación se realizó a través de tres métodos de recolección de información: estudios documentales, entrevistas semiestructuradas y encuesta.

Los estudios de caso abordaron los dos primeros niveles de análisis a través de dos métodos de recolección de información, investigación documental y entrevistas. En el primero se consultaron fuentes secundarias públicas que van desde datos oficiales, reportes e informes nacionales e internacionales y de medios de comunicación. En el segundo se realizó un promedio de 20 entrevistas semiestructuradas en cada país. Para la selección de entrevistas se utilizó un criterio sectorial básico que luego se adaptó en cada país para lograr la mayor diversidad posible de opiniones.

|             |                                               |
|-------------|-----------------------------------------------|
| Entrevistas | Sectores                                      |
|             | Organizaciones/entidades contra la corrupción |
|             | Partidos políticos                            |
|             | Universidades/sector académico                |
|             | Organizaciones de mujeres y feministas        |
|             | Organizaciones LGBTI+                         |
|             | Funcionarios de gobierno                      |
|             | Organizaciones de jóvenes                     |
|             | Organizaciones indígenas/garífunas            |
|             | Organizaciones ambientalistas                 |

El análisis de la información se hizo siguiendo el criterio del cruce de fuentes para la constatación de los datos y la mayor coincidencia de opiniones entre diferentes actores en el caso de la información proveniente de las entrevistas. Los datos de identificación de las personas entrevistadas se publican solo en los casos en que se obtuvo el consentimiento debido para hacerlo.

Paralelamente se implementó una encuesta en los cuatro países. Se utilizaron redes sociales y otros medios electrónicos para la disseminación de la encuesta. Los resultados de la encuesta son de carácter descriptivo y proveen información de sondeo de opiniones.

La encuesta estuvo abierta para respuestas en septiembre 2020. Se utilizó un sistema de limitación geográfica que se hizo a través de la plataforma Facebook. Para la recolección de los datos se utilizó la plataforma KoBo Toolbox.

En total respondieron 973 personas de los cuatro países. De ese total se descartaron 14 cuestionarios ya que las personas respondieron fuera de los países seleccionados. Otros siete cuestionarios fueron descartados por no haber provisto la información de localización. En total, para el análisis de este estudio utilizó un total de 952 cuestionarios luego del proceso de limpieza de la base de datos.

La cantidad de cuestionarios respondidos por país presenta variaciones significativas.

| País        | Cuestionarios respondidos | Femenino | Masculino | Otro (género)               | Sin responder |
|-------------|---------------------------|----------|-----------|-----------------------------|---------------|
| Honduras    | 365                       | 150      | 212       | -Mujer trans                | 2             |
| El Salvador | 252                       | 103      | 145       | -No binario<br>-Transgénero | 2             |
| Guatemala   | 218                       | 95       | 123       | --                          | --            |
| Nicaragua   | 117                       | 44       | 73        | --                          | --            |
| Total       | 952                       | 392      | 553       | 3                           | 4             |

15

Se hizo un ejercicio para estimar el nivel de variación introducido por la variable género. Sin embargo, se encontró que la variación en las respuestas no era estadísticamente significativa (menos de 10 puntos porcentuales). Lo mismo ocurrió con las variables edad y adscripción ideológica.

Se utilizó el mismo cuestionario en los cuatro países pero las variaciones en la cantidad de respuestas obtenidas no permite hacer comparaciones. En el estudio se utilizan datos acumulados a nivel regional y cuando es necesario se presentan los datos a nivel de cada país para enfatizar cambios significativos en la tendencia regional.

A nivel regional, los datos se toman de 952 cuestionarios respondidos sin diferenciar país, género, edad u otro parámetro básico. Estos resultados sirven como referente de una tendencia regional sin especificaciones. Para cada respuesta se hizo una limpieza específica que descartó las respuestas vacías, de ahí que en cada respuesta hay una variación de base que no es significativa respecto del resultado global (menos de tres casos por respuesta). Los resultados de cada país se presentan por la cantidad final de encuestas respondidas y la respectiva limpieza por cada una de las respuestas. Estos resultados son válidos únicamente para el país en cuestión.

En ninguno de los dos niveles los resultados permiten hacer estimaciones estadísticas más allá del nivel descriptivo y señalan tendencias de opinión.

## **CAPÍTULO III:**

# **DEMOCRACIAS FRÁGILES Y AUTOCRACIAS FRENTE A LA LLEGADA DE LA PANDEMIA**

La restauración de la arquitectura colonial en algunas ciudades de Centroamérica inicia con el remozamiento de las fachadas, tratando de unificar su apariencia a partir de unas reglas que, pese a tener cierto nivel de flexibilidad, son rigurosas para que desde afuera el estilo de época se identifique sin lugar a dudas. Los interiores también deben obedecer a reglas, pero la decoración, los muebles, el uso de los espacios y el nivel de cuidado dependen de quienes habitan el inmueble, los propietarios. En todo caso, la restauración es una regla impuesta desde afuera, por una autoridad competente porque el solo interés o capacidad individual no es suficiente para lograr un estilo uniformado en la ciudad. Ese proceso requiere tiempo, recursos y además, voluntad. Sin embargo, cuando la aplicación de las normas no es rigurosa, por muchos intentos que se hacen las ciudades terminan siendo un mosaico de estilos que van desde los más logrados hasta algunos que se resisten a acatar las normas o bien ya no es posible el remozamiento, se debe derrumbar y construir de nuevo.

16

Sin pretender precisión arquitectónica, lo anterior sirve como alegoría para describir algunos rasgos esenciales de la democracia en Centroamérica. En las décadas de 1980 y 1990 hubo un remozamiento de instituciones políticas que puso a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en el camino de la democracia liberal de la época. En ese momento, solamente Costa Rica tenía ya una larga tradición democrática con instituciones que, desde inicios del siglo 20, procuraban soluciones democráticas frente a las crisis nacionales y regionales. En el resto de los países, la democracia fue instaurada por presiones internacionales y por el desgaste que habían producido los conflictos armados internos, los regímenes autoritarios, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos.

En los cuatro países hubo reformas constitucionales que dieron lugar a elecciones pluralistas en sociedades dominadas por el miedo, la desconfianza y la incertidumbre. Hubo altas expectativas de que una nueva era se iniciaba. El fin de los conflictos armados le dio impulso a las aspiraciones democráticas sobre todo por terminar la violencia y el terror que afectó a miles de personas. Los andamiajes de la remodelación de los Estados estaban ya instalados, lo que seguía correspondía a los interiores de cada sociedad y dependió enteramente de la voluntad de la clase política, de las élites económicas y de la sociedad civil. Se trataba de profundizar las estructuras democráticas más allá de la fachada.

Desde ese momento, las elecciones han trascendido con relativa normalidad en la región. En Honduras se han realizado 10 elecciones desde que Roberto Suazo Córdova fue electo en 1981; en El Salvador han sido ocho elecciones desde que fue electo José Napoleón Duarte en 1984; en Guatemala son ya nueve procesos electorales desde que fue electo Marco Vinicio Cerezo Arévalo en 1984 y en Nicaragua son 7 elecciones ya desde que el actual presidente, Daniel Ortega, fue electo por primera vez en 1985.

La democracia electoral ha enfrentado importantes retos a lo largo de su trayectoria que se expresan en interrupciones de la gestión presidencial que ocurren vía reformas constitucionales cuestionadas por su



legitimidad y reelecciones cuestionadas por su legalidad. En Honduras ocurrió un golpe de Estado en 2009 que dañó severamente el proceso de democratización del país y que produjo una alta polarización política y social de la cual el país aún no se recupera. Adicionalmente, en Honduras la reelección del actual presidente, Juan Orlando Hernández en 2017, ocurrió en medio de una polémica transgresión del artículo constitucional que prohíbe la reelección así como de serias acusaciones de fraude electoral. En Guatemala se interrumpió la presidencia de Jorge Serrano Elías en 1993 luego de un intento por imponer un régimen autoritario centrado en la figura del presidente y nuevamente se interrumpió el período presidencial en 2015 cuando el entonces presidente Otto Pérez Molina fue obligado a renunciar debido a acusaciones por corrupción. En Nicaragua, el presidente Daniel Ortega cumpliría su quinto período presidencial de ser nuevamente electo en 2021, acumulando ya 25 años en el poder si se toman en cuenta los diez años de la revolución sandinista. La tercera elección de Daniel Ortega en 2012 también ocurrió en medio de un polémico fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inaplicable el artículo constitucional que prohibía la reelección continua además de acusaciones de fraude. Solamente El Salvador ha logrado hasta el momento escapar a las tentaciones no democráticas a pesar de que, como se verá más adelante, durante el primer año de Nayib Bukele, electo en 2019, han ocurrido eventos que ponen en riesgo la estabilidad política del país y que han puesto a prueba la capacidad de los balances y controles democráticos sobre la tendencia centralizadora y autoritaria del Ejecutivo, vislumbrándose un recambio en el sistema partidario político de magnitudes sin precedentes.

Celebrar elecciones libres, transparentes y pluralistas es necesario para la democracia, pero no suficiente. La situación actual de los sistemas de partidos en los cuatro países muestra rasgos de debilidad y deslegitimidad que afectan la confianza ciudadana en los procesos electorales. Adicionalmente, cada vez es más visible la influencia que ejerce en los partidos políticos el financiamiento ilícito proveniente de la corrupción y de la narcoactividad.

Un reciente estudio del Woodrow Wilson Center for Scholars concluyó en que la corrupción es una de las principales fuentes de financiamiento del sistema político en Honduras (Sabet, 2020). Adicionalmente, los juicios que se han realizado en Cortes de Estados Unidos contra funcionarios y familiares del actual presidente de ese país demuestran la influencia que el financiamiento ilícito tiene en la política pública en beneficio de actividades ilegales o indebidas. En Guatemala, las investigaciones de la Comisión Internacional Contra la Corrupción, CICIG, y el Ministerio Público demostraron cómo algunos partidos políticos han llegado a convertirse en empresas criminales para la defraudación del Estado. En Nicaragua no ha sido posible hacer investigaciones que deduzcan responsabilidades contra funcionarios del gobierno de Ortega debido a la ausencia de independencia de los órganos de control del Estado y el cierre del país a la observación internacional. En El Salvador, tres de los últimos cuatro presidentes han sido investigados por corrupción: Francisco Flores falleció mientras se llevaba a cabo el proceso penal en su contra, Antonio Saca cumple una condena de diez años por la malversación de 26 millones de dólares y Mauricio Funes se encuentra prófugo luego de haber recibido asilo en Nicaragua.

Si bien la corrupción no es el único problema que enfrenta la democracia, sí es uno de los factores que degrada la eficiencia de los servicios públicos y la confianza ciudadana, además, es un indicador de qué tanto la democracia tiene capacidad de protegerse a sí misma frente a políticos con tendencias autoritarias o criminales. Los casos de corrupción y abuso de autoridad llevaron a que en 2015 la ciudadanía de Guatemala y Honduras se manifestara masivamente denunciando la indignación que produjo el desvío millonario de recursos públicos, especialmente los de la salud.

Esos movimientos ciudadanos produjeron diversos resultados. En Guatemala, la destitución de Otto Pérez Molina y de la Vicepresidenta Roxana Baldetti así como de otros funcionarios de alto nivel condujo a que un gobierno de transición convocará a elecciones respetando el calendario oficial. El resultado fue la elección de Jimmy Morales, un personaje ajeno a la política tradicional del país que terminó por fortalecer las redes de corrupción existentes en la clase política y el sector empresarial a través de una cruzada que

terminó con la negativa a renovar el mandato que hacía posible la existencia de la CICIG. En Honduras, el presidente Juan Orlando Hernández aceptó la creación de la Misión de Apoyo Contra la Impunidad en Honduras, MACCIH, en enero 2016, la cual estuvo en funcionamiento hasta 2019 luego de haber enfrentado una serie de bloqueos y limitaciones propias de su estructura de funcionamiento pero también de las maniobras políticas del Congreso y del sistema de justicia.

La corrupción no es el único factor que degrada la democracia. La impunidad es causa y a la vez efecto de la degradación del sistema político y garantiza la permanencia de redes mafiosas dentro del Estado que entran y salen de la función pública sin mayores consecuencias legales. Los controles democráticos institucionales y la ciudadanía no impiden el reingreso al sistema de políticos vinculados a la corrupción y otras actividades criminales.

Yani Rosenthal en Honduras vuelve a su país para ser candidato presidencial luego de haber cumplido una sentencia en Estados Unidos por delitos asociados al tráfico de drogas; Juan Orlando Hernández ha sido vinculado en investigaciones conducidas por fiscalías de los Estados Unidos por delitos relacionados con el tráfico de drogas y ha sido reelecto ya una vez, y Daniel Ortega ha evadido los intentos de la oposición por investigar la corrupción durante su gobierno y ha sido reelecto ya tres veces consecutivas con posibilidades de una cuarta en 2021. Como ellos, la impunidad hace posible la continuidad de diputados, ministros, alcaldes y una larga lista de funcionarios implicados en actividades mafiosas a través del Estado, más allá de lo que las elecciones puedan democratizar sus procesos.

18

La percepción de corrupción incide en la expectativa que la ciudadanía plasma en la democracia. De acuerdo a Transparencia Internacional en 2020, Guatemala tiene un ranking de 25/100 cayendo 8 puntos desde 2012, mientras Honduras está ubicado en 24/100. En El Salvador, la calificación fue de 36 puntos, y Nicaragua obtuvo solamente 22 de 100. Coincide en tres de los cuatro países, la percepción negativa en materia de corrupción en el presidente, miembros del Congreso, funcionarios gubernamentales de nivel nacional y local así como la policía.

Edelberto Torres Rivas (2010) enfatizó en el ciclo de debilitamiento de la democracia en el que coexisten élites políticas y económicas que no superan la visión “electorera” de la democracia y se adaptan a un sistema corrupto e ineficaz mientras la mayoría de la población se encuentra en situación de pobreza y atravesada por múltiples desigualdades. En esas condiciones, la democracia no puede profundizar sus raíces, el Estado no puede ser plenamente democrático.

De acuerdo a datos del Banco Mundial, en Honduras, el 66% de población se encuentra en situación de pobreza, en Guatemala es el 61.6%, en Nicaragua 60% y en El Salvador es el 29,2% gracias a la recepción de remesas que ha disminuido los niveles de pobreza en el país. El desarrollo humano en estos países también es deficitario, todos se encuentran por debajo del promedio latinoamericano (0.759). Esta situación se agrava al considerar la desigualdad de género. De acuerdo al Ranking Global de la Brecha de Género, en 2018 El Salvador ocupaba la posición 87 de 149 países, Guatemala la posición 107, Honduras 68. Nicaragua es una excepción de acuerdo a esas mediciones pues ocupa la posición 5.

Dado que la democratización de estos países no fue el resultado de movimientos ciudadanos y de un pacto social orientado a transformar la estructuras autoritarias y de desigualdad del pasado, resulta que la posición reticente de la clase política y las élites económicas frente al fortalecimiento de la lucha contra la impunidad y la pobreza se convierte en el principal factor de la degradación de la democracia.

Durante el período democrático las élites han seguido acumulando riqueza y la clase política se ha consolidado en la administración de Estados débiles. Esto ha sido posible gracias a una adaptación perversa de la formalidad democrática para la continuidad de un modelo de enriquecimiento ilícito, indebido y

centralizado que requiere de acciones no democráticas para garantizar su permanencia e impunidad.

Por la formalidad institucional lograda (los exteriores del edificio democrático), los Estados centroamericanos entraron en el mapa internacional de democracias en proceso de fortalecimiento. Sin embargo, los pactos institucionales que han hecho posible la acumulación de riquezas sobre la base de la degradación de la democracia han cambiado ese lugar y se redefine la naturaleza de estos sistemas políticos.

Nicaragua y Honduras son ahora parte del grupo de países en el mundo que han transitado de democracias frágiles a autocracias electorales (V-Dem, 2019). Una sistema de esa naturaleza se caracteriza por la extrema centralización del poder en una sola figura y por la degradación de todos los indicadores de la democracia, incluida la celebración de elecciones que presentan serias deficiencias en materia de transparencia y libertad.

En Honduras, la degradación más significativa se ubica en la transparencia de las elecciones, la libertad de expresión y en el nivel de polarización en la sociedad mientras que en Nicaragua, además de los indicadores anteriores, se presenta una degradación significativa en la libertad de asociación, igualdad ante la ley, restricciones judiciales y legislativas sobre el Ejecutivo, aspectos de deliberación, igualdad, participación y populismo en el gobierno. De acuerdo al Índice de Democracia Liberal de V-Dem, hasta 2018 el único país de la región que había avanzado en el proceso de democratización era El Salvador. Guatemala presentaba un retroceso moderado en cuanto al fortalecimiento de la democracia.

Las mediciones de V-Dem podrían cambiar para Guatemala y El Salvador luego del estado en que quedaron estos países en 2019 e inicios del 2020. Otra versión de esos índices califica a Guatemala como una autocracia moderada reflejada en altos niveles de inestabilidad y bajo desempeño y compromiso de las instituciones democráticas; bajo cumplimiento del Estado de derecho que implica la deficiencia en la separación de poderes y la no independencia judicial, incumplimiento de los derechos civiles y las pocas investigaciones relacionadas con el abuso de poder y una baja capacidad para la integración política y social (BTI, 2020). En Guatemala, el último año de Jimmy Morales dejó la expulsión de la CICIG y el empoderamiento de las redes corruptas dentro del Estado así como la impunidad de muchos funcionarios implicados. El inicio de la gestión de Giammattei en 2020 estuvo marcado por el reposicionamiento del Ejército en tareas de seguridad pública y por ataques a la prensa independiente. En El Salvador, Nayib Bukele atentó contra la independencia de los órganos del Estado cuando incursionó en la Asamblea Legislativa acompañado de un fuerte contingente militar para exigir la aprobación de fondos para su política de seguridad además de una serie de desacatos a la Sala de lo Constitucional. Adicionalmente, Bukele inició una campaña de agresiones contra la prensa independiente en el país y ha profundizado la polarización al extremo de adquirir expresiones violentas. El riesgo que presenta Bukele para la democracia en El Salvador radica en la combinación de caudillo y empatía con la percepción de desconfianza y falta de legitimidad que la mayoría de la población tiene respecto de su sistema político (Pérez Navarrete, 2020).

A pesar de la degradación de la democracia, las elecciones siguen siendo el único momento en que la ciudadanía plasma sus expectativas de cambio aunque la desconfianza es alta. En El Salvador, Guatemala y Honduras ha disminuido el apoyo a la democracia según los datos del Latinobarómetro 2018. En Nicaragua, el apoyo aumentó en un 11%. Adicionalmente, Nicaragua presenta los menores porcentajes de apoyo a un régimen autoritario (10%) junto con Venezuela (6%) mientras que Guatemala es uno de los países del continente con mayor apoyo a dicho tipo de régimen (20%) junto con Paraguay (27%) y Chile (23%). El apoyo a la democracia en una autocracia como Nicaragua es explicado por el Latinobarómetro como el resultado de un desplazamiento de la expectativa por la democracia a la oposición al gobierno. La mayoría de la población (77%) desaprueba al gobierno y por consiguiente aspira a una democracia lo que da a pensar que ese estudio presenta un sesgo de muestra, es decir,

representa la posición de las personas que no son parte del gobierno sino de la oposición.

La insatisfacción de la población con la clase política se refleja en los eventos electorales en el aumento del abstencionismo. Según los datos de las instituciones electorales en cada país, en El Salvador el abstencionismo pasó el 32.66% en 2004 al 48.1% en 2019. En Guatemala, el abstencionismo en 2007 fue del 51.8% y en 2019 fue del 38.54 por ciento en la primera vuelta electoral, un 9.87% más en comparación con el proceso de 2015 en el que se registró un 28.67%. El abstencionismo en Honduras pasó del 35% en 2001 al 50% en 2009. En 2013, la entrada de nuevas opciones partidarias explica un descenso del abstencionismo que presentó el 39%. El abstencionismo aumentó al 42% en las elecciones de 2017. Se calcula que en Nicaragua, el abstencionismo en 2016 alcanzó el 70% ubicando esa elección como la que presenta la menor asistencia de votantes de los últimos 20 años en el país.

En las condiciones actuales, las élites políticas y económicas de la región han demostrado que es posible sostener la formalidad democrática sobre las bases no democráticas. Como se ha mencionado antes, la corrupción es una de sus expresiones, es funcional al sistema como lo es también la fragilidad institucional. Durante los regímenes autoritarios, algunos de ellos burocracias militares, la corrupción también estuvo presente y sirvió para garantizar lealtades más allá de lo que podía garantizar la ideología. Cuando la corrupción no logra evitar la disrupción de ese sistema de beneficios, entonces se recurre al autoritarismo en su sentido más clásico, es decir, represión por parte de fuerzas de seguridad, criminalización y difamación de la oposición política, de medios de comunicación o de organizaciones de derechos humanos.

20

La lógica detrás de esto es que cuando hay altos niveles de represión abierta, menor es la capacidad del sistema patrimonial de hacer pactos entre una clase política diversa y entre una oposición no democrática. Al contrario, cuando la represión no es el principal recurso para lidiar con las disidencias, se puede inferir que los pactos corruptos funcionan dado que la precariedad de la democracia sigue siendo rentable para la clase política y para actores privados que encuentran en ella una forma de enriquecimiento. El caso extremo de esta situación es Honduras y Nicaragua, en donde la represión autoritaria ha sido extrema y la democracia se ha degradado al punto de ser autocracias. Sin embargo, la clase política que sostiene un régimen degradado es sólida y las instituciones funcionan precariamente para el bienestar de las personas pero eficientemente en la provisión de impunidad. En Guatemala, los pactos son transversales a la clase política y el riesgo en que se puso ese sistema con las investigaciones de la CICIG soldaron el pacto con las élites económicas. Ambos superaron sus diferencias en función de proteger el sistema patrimonial. Eso lo hicieron sin recurrir a la represión abierta como en Honduras o Nicaragua sino preservando un orden institucional ajustado a la formalidad democrática. Lo mismo ocurre en El Salvador incluso durante los intentos centralizadores y autoritarios de Nayib Bukele, aunque en menor intensidad que en Guatemala.

En estos dos países existen aún instituciones que tienen algún nivel de autonomía para ejercer balances y controles democráticos. Una fiscalía del Ministerio Público, especializada para la investigación de la corrupción quedó fortalecida con la CICIG y por eso continúan las investigaciones contra políticos corruptos y por eso también es blanco de ataques de la clase política concentrada, por ejemplo, en el Congreso. En El Salvador ha sido la Sala de lo Constitucional la que aún preserva su autonomía frente al Ejecutivo y frente a un Congreso en disputa. En Honduras y en Nicaragua las instituciones de control y balance democrático han sido inhabilitadas de tal manera que su existencia es solamente nominal.

Con la declaración formal de la democracia en Centroamérica se dejó de observar y medir la persistencia del autoritarismo y sus mecanismos y se procedió a evaluar qué tanto avanzaba la democracia desde la fachada formal hacia las interioridades del sistema político. La corrupción ha sido entendida como el resultado de un funcionamiento defectuoso de la democracia y no como un factor que sostiene su formalidad. Dado que el cambio institucional se evidencia dependiendo de lo que se observa, se dejó de percibir la consistencia y fuerza de un tipo de autoritarismo capaz de crecer y fortalecerse en un terreno

de institucionalidad democrática. Nos encontramos hoy ante la preocupante disyuntiva de buscar signos de fortalecimiento de la democracia o bien de su transición hacia la autocracia.

## Patrimonialismo, autocracia y democracia

La democracia electoral persiste en los cuatro países centroamericanos a pesar del rechazo de la ciudadanía a sus gobiernos, de reformas institucionales a los procedimientos electorales y de la lucha contra la corrupción.

Durante los últimos diez años, la corrupción ha estado en el centro de los debates sobre la degradación de la democracia. El impulso que tuvo la CICIG en Guatemala fue un ejemplo para la región de que la corrupción puede ser investigada cuando hay condiciones políticas y recursos para hacerlo. Sin embargo, debido al impacto que eso produjo, también fue un ejemplo para la clase política guatemalteca y de otros países, de los riesgos que implica para el sistema político abrirse a la indagación independiente e internacional.

Si bien la CICIG finalizó en Guatemala en 2019, su impacto en el país aún está por analizarse más allá de los indicadores inmediatos, por ejemplo, casos investigados, condenas y capacidades desarrolladas dentro del Ministerio Público. Los efectos de largo plazo en las actitudes ciudadanas, en la configuración de la clase política y en la reestructuración de los pactos para garantizar la impunidad, están aún por analizarse.

La lucha contra la corrupción se convirtió en una necesidad justificada en la región. Es evidente que los servicios públicos son saqueados a través de acciones ilegales e indebidas (acciones que son legales pero que deforman los procesos para obtener un beneficio alejado del objetivo de la norma) y que esto degrada la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Sin embargo, la corrupción no es el problema fundamental de la democracia. Como se mencionó anteriormente, la corrupción es la expresión de pactos informales entre elites políticas y económicas que han encontrado la forma de ajustar la institucionalidad democrática a la permanencia de una política patrimonial de larga duración.

21

Centrarse en la corrupción como el principal problema de la democracia tiene riesgos. Por un lado, se enfoca en personas, individuos que por su poder pueden en conjunto con otros, obtener beneficios privados a través de lo público. Esto ha dado lugar a la idea de que al extraer del sistema político a esos individuos ("las manzanas podridas") entonces el funcionamiento correcto del sistema se restituirá. La base de esto es la creencia de que los sistemas son disfuncionales por lo que su corrección dará lugar a la vuelta a su funcionalidad. Por otro lado, se crea la idea de que la corrupción es un problema inmediato, propio de los funcionarios de turno que al ser descubiertos se convierten en novedad.

La historia de los sistemas políticos en la región demuestra que la corrupción (en el sentido moderno del término) ha estado presente desde mucho tiempo atrás aunque no fuera considerada el principal foco de la disfuncionalidad del sistema. Por otro lado -y relacionado con lo anterior- quienes recurren a la corrupción, cambian y se renuevan generación tras generación.

A partir de eso, la corrupción en las democracias actuales en Centroamérica sería el síntoma de problemas más arraigados. Las redes corruptas de hoy, son receptoras de la herencia de otras en el pasado. Los medios a través de los cuales se produce esa transferencia y los mecanismos que la preservan son, al final, los que permiten crear el perfil del sistema político actual. Al conjunto de relaciones personales que ocurre dentro de un entramado de instituciones formales y que se sostiene a través de pactos y acuerdos informales con el objetivo de garantizar el beneficio privado a través de lo público, es lo que aquí se define como política patrimonial.

Patrimonialismo es un concepto fundacional en la sociología weberiana y tiene una larga historia como herramienta analítica. Tomando esa tradición como fundamento, se puede decir que el patrimonialismo es una forma de dominación política basada en un conjunto de relaciones personales que busca la concentración de los poderes del Estado por sus titulares como miembros de una corporación autónoma. En esa dominación patrimonial, el personal burocrático se apropia de poderes específicos del Estado y de los correspondientes bienes económicos que eso posibilita. En el Estado patrimonial los funcionarios están en control de las funciones propias de sus puestos y se constituyen en una burocracia patrimonial (Sell, 2017). El Estado patrimonial se aleja del ideal de Estado cuyos funcionarios cumplen sus tareas en beneficio de los objetivos propios del puesto -que no son los personales- de forma racional.

Más allá de las diversas aplicaciones del término, un elemento que lo diferencia de otras formas de dominación es que la orientación de las acciones públicas responde al reclamo del interés privado. Weber definió tres aspectos clave del patrimonialismo: el ancestro (titular de un privilegio), el vehículo para transferir el privilegio y el receptor o heredero del privilegio (Ilyin, 2015).

Esos tres elementos adquieren diferentes expresiones a través del tiempo, pero su principal rasgo es la durabilidad de su funcionamiento. Además, hay una diferencia entre el patrimonialismo en el Estado y un Estado patrimonial (Ilyin, 2015), diferencia que es el caso de El Salvador para lo primero y de Honduras, Guatemala y Nicaragua para lo segundo.

22

En Nicaragua, la larga dictadura de la familia Somoza se encargó de cimentar los mecanismos institucionales necesarios para transferir el control del Estado a nuevos titulares. Dado que fue un régimen dictatorial, el medio era la dictadura misma, el control del Estado y la constante construcción de nueva institucionalidad en función de esa transmisión de privilegios. Ese patrón se interrumpió temporalmente con el triunfo del Sandinismo, que creó un sistema de no transferencia al evitar las elecciones libres durante diez años. No pasó mucho tiempo desde que se instauraron elecciones libres para que un pacto fundara nuevamente un sistema de transferencia de los privilegios patrimoniales. Arnoldo Alemán Lacayo (1997-2002), un presidente altamente cuestionado por su incapacidad y corrupción, llegó a un acuerdo político con su rival Daniel Ortega en 1998 que hizo posible la continuidad de Alemán en la política nicaragüense y la recuperación del poder para Ortega luego de dos derrotas electorales. Sin embargo, el efecto del pacto fue de largo plazo. Si bien para Alemán el pacto no resultó favorable pues terminó preso, para Ortega fue el inicio de su largo dominio político en Nicaragua.

El pacto hizo posible ajustar la institucionalidad democrática formal a las necesidades de la política patrimonial de la cual Ortega ha sido su principal receptor. Se redujo el porcentaje mínimo y necesario para ganar elecciones presidenciales en primera vuelta; se creó un bipartidismo tácito que permitió la rápida llegada de Ortega al poder cinco años después del pacto pues impuso condiciones a los restantes partidos políticos que debilitaron su capacidad en la competencia electoral, entre otras condiciones favorables para la concentración del poder. En 2014 Ortega reformó el artículo constitucional que prohibía la reelección permitiendo que ésta se repita de forma indefinida.

La corrupción no fue el objetivo principal del pacto Ortega-Alemán sino la adaptación de las instituciones para favorecer la concentración del poder político y su preservación -que entre otros, hace posible la corrupción-. La durabilidad de los pactos políticos no radica en la lealtad de sus partes sino en el beneficio privado que produce controlar el Estado. Ese pacto es un ejemplo de cómo la política patrimonial requiere de un entramado institucional formal favorable a una burocracia que orienta el funcionamiento del Estado para preservar su control y los beneficios que eso produce.

En Honduras, el reajuste institucional patrimonial ocurrió con el golpe de Estado de 2009, impulsado por una alianza de élites económicas conservadoras, iglesias, militares y los tradicionales Partido



Nacional con una facción del Partido Liberal. Juntos realizaron un procedimiento institucional amañado para destituir a Manuel Zelaya quien, sin promover cambios sustanciales en la estructura económica y social, tomó decisiones que alertaron sobre el riesgo de cambio en el país. Zelaya frenó la concesión minera en Honduras, propuso elevar el salario mínimo, estableció relaciones con Venezuela y propuso la incorporación de Honduras en el proyecto alternativo venezolano ALBA y, además, intentó de forma indebida hacer una consulta ciudadana sobre la reelección durante el proceso electoral con el que finalizaba su gestión. El golpe de Estado fue producto de un pacto que tuvo como excusa destituir a Zelaya pero que fundamentalmente allanó el camino para que la política patrimonial dominada por el Partido Nacional, centralizara el poder político al extremo de convertir al país en una autocracia. El andamiaje formal de la democracia se preservó, las elecciones se han llevado a cabo aunque con serias muestras de fraude y la reelección de Juan Orlando Hernández -buscada antes por Zelaya- fue posible gracias a una sentencia indebida de la Corte Suprema de Justicia que, si bien produjo protestas sociales, no llevó al extremo de un rompimiento institucional debido al apoyo de los mismos integrantes del pacto que dio lugar al golpe de Estado, especialmente de los militares.

En Guatemala se evidencia un reajuste de la política patrimonial después de 2015. El juicio contra el entonces presidente Otto Pérez Molina y la Vicepresidente Roxana Baldetti fue la cara más visible de una serie de casos de corrupción investigados por la CICIG y el Ministerio Público que expusieron la intersección de intereses de empresarios y políticos para controlar el poder político y preservarlo. Los acuerdos patrimoniales en Guatemala tienen larga historia y su solidez radica en que han sido constitutivos del Estado, lo han formado. La CICIG no transformó la estructura de la política patrimonial pero sí expuso la posibilidad de hacerlo. Los dos gobiernos siguientes a la destitución de Otto Pérez Molina han sido calificados en el país como “el pacto de corruptos”. Ese pacto se expresa en la alineación de los tres órganos del Estado, empresarios y la mayoría de representantes de la clase política para reajustar la institucionalidad en favor de la continuidad de la política patrimonial, es decir, desmontar los avances logrados en materia de lucha contra la corrupción y la impunidad. La garantía del control del Estado no es solo para la corrupción sino en favor de un orden que beneficia incluso a sectores tradicionales que no requieren de la corrupción para garantizar sus beneficios, sino de la integridad del orden institucional que fue diseñado en favor de intereses privados tradicionales.

23

La corrupción explica la precariedad del Estado pero la política patrimonial informa sobre la naturaleza del mismo y los mecanismos que garantizan su persistencia y resistencia. La fragilidad de la democracia en Centroamérica no es un faceta o un momento en una dirección única hacia la consolidación, es un Estado funcional que permite la permanencia de la política patrimonial. Su funcionalidad radica en que justifica hacia el exterior la necesidad del permanente fortalecimiento democrático, y con eso, los excesos autoritarios y la corrupción son entendidos como resultado de la debilidad institucional y no como una condición necesaria para garantizar un orden político determinado.

Visto así, autoritarismo y democracia coexisten de forma complementaria y el medio a través del cual eso es posible es la política patrimonial porque produce pactos -formales e informales- que permiten satisfacer intereses privados que de otra manera serían afectados por el excesivo autoritarismo y también por la excesiva democracia.

## Las medidas frente a la pandemia por COVID-19

En marzo 2019, los países centroamericanos declararon la llegada de la pandemia por COVID-19. Solamente Nicaragua no hizo esa declaración oficial a pesar de que la pandemia ya estaba presente en su territorio.

La pandemia representa un acontecimiento extraordinario, nunca antes vivido dado su alcance global.

Para muchos países, la pandemia se contuvo en los límites de la salud pública. Las instituciones fueron capaces de evitar que tanto el problema sanitario como el económico, derivado de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia, se convirtieran en un problema político, de gobernabilidad. En otros países, eso no ocurrió. Además del problema sanitario y económico presentado generalmente como una falsa dicotomía, se manifestaron de forma acelerada las debilidades de sus instituciones que fueron compensadas con medidas represivas en algunos casos o con la negación del problema, en otros.

Un mismo problema permite demostrar el funcionamiento diferenciado de las instituciones en los países y sus consecuencias en los regímenes políticos. Mientras algunos países no recurrieron a medidas extremas para imponer el confinamiento -la medida más adecuada para reducir el contagio masivo- otros debieron hacerlo de forma represiva. Los resultados en materia de contagios y decesos parecen no haber sido afectados por la diferencia en que las medidas fueron adoptadas. Entonces, las implicaciones de esas medidas serán visibles en otros ámbitos, como la gobernabilidad.

| Casos y defunciones por COVID-19 |             |           |          |           |
|----------------------------------|-------------|-----------|----------|-----------|
|                                  | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
| Casos confirmados                | 36,358      | 144,885   | 102,555  | 4,533     |
| Muertes                          | 1,044       | 3,932     | 2,822    | 158       |

Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud, actualizados al 16.11.2020.

24

Los datos oficiales consolidados en noviembre 2020, presentan solamente una porción del impacto de la pandemia. Estos datos dependen de la cantidad de pruebas realizadas y de la capacidad de las instituciones de salud de diagnosticar la causa de muerte específica. Se estima que el subregistro de contagios y muertes es significativamente grande debido al colapso estructural del sistema de salud de estos países.

Un ejemplo de eso es que hasta mediados de agosto 2020, en Honduras no se hacían más de un promedio de 900 pruebas diarias, el nivel más bajo de Centroamérica en pruebas que detectan la COVID-19. Para el 13 de agosto, solamente el 0.12% de la población hondureña había sido sometida a la prueba de hisopado nasofaríngeo utilizada para detectar el virus y más de 150 mil pruebas se habían echado a perder (Mejía, 2020a). La mayor cantidad de pruebas realizadas en el país ha sido gracias a donativos internacionales (Herrera, 2020).

Ante la inminencia de la pandemia y de la crisis económica que traía consigo el cierre de los países y el confinamiento, los gobiernos dictaron una serie de medidas formales e informales para enfrenar la crisis. Esas medidas difieren en cada país y reflejan la naturaleza de sus sistemas políticos y la confianza ciudadana en las instituciones. Fueron tomadas en un contexto político específico y, como se describió anteriormente, responden al estado de la democracia en cada uno de ellos. Si bien se estima que la pandemia y la crisis económica tendrán sus principales efectos en el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad de la mayoría de la población, las medidas tomadas por los gobiernos tendrán efectos en la gobernabilidad democrática.

A continuación se describen las medidas tomadas por los gobiernos y su relación con el contexto político en que se encontraban los países durante la llegada de la pandemia.

### *Las medidas tomadas ante la pandemia*

En Honduras y Guatemala se tomaron medidas a través de estados de excepción o de emergencia mientras en El Salvador las medidas fueron diluidas a través de diferentes decisiones formales con órganos de Estado



enfrentados, y en Nicaragua no se oficializaron medidas específicas frente a la pandemia aunque de manera informal se llevaron a cabo acciones.

El 10 de febrero de 2020 se aprobó en Honduras el Decreto Ejecutivo PCM 005-2020 que decretaba el estado de emergencia en todo el país por el avance de la epidemia por dengue y por las alertas de la OMS, por el brote mundial de coronavirus. En ese momento, Honduras no reportaba casos de coronavirus pero de inmediato se activó el Sistema Nacional de Riesgos (SINAGER) y además se instruyó a la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas “analizar e identificar los recursos dentro del Fideicomiso de reducción de la pobreza, FINA 2 y del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Ejercicio Fiscal 2020, en todas sus fuentes de financiamiento, un presupuesto por la suma de hasta ciento diez millones de lempiras exactos (Cuatro millones y medio de dólares estadounidenses aproximadamente)” (PCM 005-2020).

Posteriormente, el 14 de marzo de 2020, se detectó el primer caso de COVID-19 en el país y el 16 de marzo el presidente Hernández decretó estado de emergencia con toque de queda en todo el país (PCM-021-2020). Ese decreto dejó sin efecto un conjunto de garantías constitucionales como la libre emisión del pensamiento, la libre circulación, la libre asociación así como permitió al Estado detener a ciudadanos por tiempo indefinido, allanamientos a domicilios y la intervención en la propiedad privada.

Diversas organizaciones de derechos humanos, como Artículo 19 en México, exigieron al Estado de Honduras reformar el toque de queda de manera que no quedara suspendida la libre emisión del pensamiento. El Estado restituyó ese derecho en mayo de 2020. Sin embargo, el resto de garantías constitucionales siguieron suspendidas hasta el final del año sin que se anunciara su restitución a finales de 2020. Cada semana, la Secretaría de Seguridad ha solicitado al Congreso de la República la extensión del decreto la cual se ratifica sin discusión en el pleno del mismo. Se han hecho algunas modificaciones para permitir la reapertura gradual de la economía.

25

Después, el 21 de marzo se publicó el Decreto Ejecutivo 23-2020 en el que se reformó el decreto de emergencia nacional de febrero e hizo vigente el estado de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2020, fecha que puede ser prorrogada además de instruir a la Secretaría de Salud, al Instituto Hondureño de Seguridad Social, IHSS, y a la Comisión Permanente de Contingencias, COPECO, a usar su partida presupuestaria para enfrentar la pandemia.

En Guatemala la pandemia fue enfrentada dando seguimiento a una política de estado de prevención implementada por Alejandro Giammattei desde el inicio de su gestión el 14 de enero de 2020. Previo a la pandemia, ese gobierno había ya decretado cuatro estados de prevención justificados en la situación de inseguridad del país.

| Decretos y ámbito territorial                        |                                                                                 |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto y fecha                                      | Lugar                                                                           |
| Decreto Gubernativo 1-2020 del 17 de enero de 2020   | Guatemala, Mixco y San Juan Sacatepéquez                                        |
| Decreto Gubernativo 2-2020 del 24 de enero de 2020   | Guatemala, Villa Nueva                                                          |
| Decreto Gubernativo 3-2020 del 5 de febrero de 2020  | Chimaltenango, municipios de Chimaltenango, El Tejar y San Andrés Itzapa        |
| Decreto Gubernativo 4-2020 del 14 de febrero de 2020 | Escuintla, municipios de Escuintla, Tiquisate, Puerto de San José, Palín, Nueva |

Siguiendo esa política, el 16 de marzo fue decretado el estado de calamidad pública para todo el país. En ese decreto se incluyó un estado de sitio en los municipios de Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán, justificando la falta de gobernabilidad y en Santa Lucía Utatlán, sobre la base de informes que alertaron sobre el supuesto almacenaje de armas en el municipio (Plaza Pública, 21 de junio 2020).

A través del decreto emitido el 5 de marzo del 2020 (Decreto 5-2020), se dispuso la suspensión de labores y actividades de las dependencias del Estado y del sector privado, con excepciones a las consideradas esenciales. Se prohibieron eventos públicos sin importar la cantidad de personas reunidas, actividades deportivas (cierre de centros o estadios dedicados al deporte), culturales (teatro, cine, museos, iglesias) y sociales (cierre de bares, discotecas, centros recreativos, centros y plazas comerciales). Se limitó la movilización suspendiéndose el transporte público urbano y extraurbano. Únicamente se permitió el transporte de trabajadores y el funcionamiento de empresas o sectores considerados esenciales, entre esos algunos funcionarios públicos. También se cerraron las fronteras del territorio y se prohibió el ingreso de extranjeros. Todos los centros educativos fueron suspendidos y se instó a promover el trabajo en casa con el fin de confinar a la población y evitar contagios comunitarios.

Las medidas fueron paulatinamente reducidas, especialmente en materia de limitación de movilización por horarios, movilización interdepartamental, apertura de servicios no esenciales como centros comerciales o espacios que no eran considerados como de primera necesidad, hasta autorización para realizar actos religiosos con grupos de personas no mayores de 100 participantes (Cadena presidencial, 23 de agosto 2020). El toque de queda en Guatemala fue principalmente aplicado los fines de semana, lo cual produjo rechazo especialmente por parte del comercio informal.

26

A diferencia de Honduras en donde el Congreso no sometió a discusión la prórroga de las medidas, en Guatemala sí hubo oposición a dicha ampliación argumentando la falta de resultados de las medidas además de la falta de ejecución de los fondos destinados a enfrentar la pandemia (Quino, 2020). Se argumentó también que la continuidad de las restricciones producía un desbalance entre los poderes del Estado. A pesar de la oposición, la prórroga fue aceptada por el Congreso.

Los estados de excepción han generado críticas en Guatemala debido a que se utiliza ese recurso de forma incoherente sino también porque produce sospechas de corrupción. De acuerdo con algunas personas entrevistadas, se considera se está aprovechando de forma indebida la Ley de Orden Público y que esta, se convirtió en el arma para gobernar.<sup>1</sup>

Otras medidas implementadas por el gobierno incluyeron la habilitación de cordones sanitarios cuando fueran detectados contagios comunitarios y una línea telefónica para que las personas pudieran recibir información y orientación frente al contagio. Por ejemplo, el no. 1517 es considerado un centro de consultas relacionadas a COVID-19 del Gobierno de Guatemala. A través de esa línea telefónica, las personas pudieron recibir información relacionada a la salud, presentar quejas e información relacionada al empleo.

Mientras que en Guatemala y Honduras las medidas fueron tomadas a través de decretos que concentraron las acciones frente a la pandemia, en El Salvador se llevaron a cabo medidas dispersas ante el enfrentamiento entre Asamblea Legislativa y Presidencia, pero igualmente orientadas a privilegiar la represión como una forma de prevención y reacción ante la pandemia.

Al 25 de agosto, el Observatorio sobre el Impacto Económico y Social COVID-19 en América Latina y el Caribe de CEPAL había contabilizado 111 medidas realizadas por el gobierno de El Salvador para atender la pandemia. Según la CEPAL, esas medidas se pueden agrupar de la siguiente manera (CEPAL, 2020).

<sup>1</sup>Entrevista a José Cruz, colectivo Madreselva, Guatemala, 10 de septiembre de 2020. Entrevista a Enrique Naveda, director Plaza Pública, Guatemala, 25 de septiembre de 2020.

| Medidas adoptadas en El Salvador |          |
|----------------------------------|----------|
| Tipo                             | Cantidad |
| Libertad ambulatoria             | 17       |
| Salud                            | 29       |
| Economía                         | 34       |
| Derechos Laborales               | 10       |
| Protección Social                | 6        |
| Educación                        | 8        |
| Género                           | 7        |

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2020).

El 11 de marzo se decidió el cierre de las fronteras del país y el Aeropuerto Internacional de El Salvador suspendió los vuelos comerciales al tiempo que se estableció que personas salvadoreñas, diplomáticas y residentes que ingresaran al país serían sometidas a una cuarentena de 30 días y se ordenó crear centros de contención de la cuarentena con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el 14 de marzo, se anunció la entrada en vigencia del Decreto No. 593, Estado de Emergencia Nacional por la pandemia COVID-19, que, entre otros, estableció límites a la circulación de las personas, prohibió toda clase de espectáculo público, estableció precios máximos para los artículos y servicios relacionados a la pandemia por parte de la Defensoría del Consumidor, dispuso que la Asamblea Legislativa conocería de urgencia las asignaciones presupuestarias, se suspendieron clases y labores académicas, se suspendieron las labores de trabajadores del sector público no vitales para la emergencia. La cuarentena domiciliaria nacional fue declarada por 30 días el 21 de marzo y el 29 de ese mismo mes se emitió una Nueva Ley de Restricción de Derechos Constitucionales, específicamente para los derechos de libre tránsito y de asociación al tiempo que se permitió el ingreso de nacionales al país cumpliendo con la cuarentena requerida.

27

Otras medidas implementadas por el gobierno incluyeron la orden de construir un hospital especializado dentro de las instalaciones de un centro de convenciones para tratar a las personas infectadas por el virus, detención por parte de las fuerzas armadas de cualquier persona que intentara entrar al país por los puntos ciegos de las fronteras, la ampliación del servicio de orientación y atención a mujeres víctimas de violencia a través del refuerzo de la línea telefónica 126 y la creación de un correo electrónico específico para tal fin y la gratuidad de la prueba de COVID-19.

A diferencia de los países de la región, el gobierno nicaragüense frente al COVID-19 sostuvo el 28 de febrero de 2020, que Nicaragua “no ha establecido ni establecerá ningún tipo de cuarentena” (MINSa, 2020), el comunicado oficial fue firmado por la entonces Ministra de Salud, Carolina Ávila Murillo.<sup>2</sup>

Si bien esa fue la posición oficial del gobierno, se identificaron acciones frente a la pandemia impulsadas por el mismo. De acuerdo a información de la Policía Nacional, el “Buen Gobierno” reconoce que el mundo está sufriendo impactos en ocasión de la pandemia y debido a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al Coronavirus (COVID-19) como pandemia mundial, el Buen Gobierno de Nicaragua comenzaría a aplicar “los protocolos establecidos” y las medidas pertinentes para prevenir la propagación de la enfermedad (PN, 2020).

La Policía Nacional, declaró (PN, 2020) que cumple las indicaciones del Buen Gobierno y en ese sentido

<sup>2</sup> La Ministra Carolina Ávila fue destituida 15 días después de que se confirmara oficialmente el primer caso de COVID-19. (Confidencial, 2020).

el personal policial se ha capacitado sobre las generalidades de la pandemia y las medidas preventivas para evitar los contagios mediante diversos mecanismos como video llamadas y talleres. La institución señala que los resultados son evidentes pues hay poco contagio y la población está ampliamente informada al punto de poder asumir sus propias medidas de autocuidado.

El Secretario General del Ministerio de Salud de Nicaragua, Carlos Sáenz, enfatizó en la importancia de la detección temprana de casos positivos y señaló que Nicaragua cuenta con los equipos necesarios, como el primer laboratorio en biología molecular de la región, así como hospitales y tratamientos médicos para hacerle frente a la COVID-19 (PN, 2020).

Esto fue reforzado ampliamente por el presidente Daniel Ortega quien el 19 de Julio de 2020, dedicó la mayor parte de sus discurso a enaltecer las ventajas de Nicaragua para tratar la COVID-19 por contar con equipos médicos de alta tecnología y en general por ser un referente para la región en materia del acceso al derecho a la salud.

Las recomendaciones dadas por el gobierno a la población fueron contradictorias. La Policía Nacional señaló que una medida importante y sobre la cual se orientó desde un primer momento es el distanciamiento social, el cual de acuerdo a dicha institución, consiste en “situarse a 1.5 m de otra persona, de utilizar un pañuelo al estornudar o en todo caso cubrirse con el codo y en la medida de lo posible, limpiar con desinfectantes las superficies y equipos de trabajo para prevenir el contagio (PN, 2020).

Las medidas identificadas incluyen el Protocolo de Preparación y Respuesta ante el Riesgo de Virus Coronavirus (COVID-19) en Nicaragua presentado en el mes de febrero de 2020 por parte del Ministerio de Salud que en el mes de marzo publicó haber preparado al personal médico, redes comunitarias, Policía Nacional ante la pandemia de COVID-19 en Nicaragua. Se presentó un programa de desinfección de autobuses de transporte colectivo y en entre marzo y abril se activó la campaña “#EntreTodosNosCuidamos” con la realización de viñetas, spot, animaciones en redes, reportajes y cápsulas preventivas. En ese mismo período se presentó el Plan de Fortalecimiento Institucional en Salud Mental en tiempos de COVID-19 y la disposición para ubicar agua, jabón y lavamanos en el ingreso de cada delegación policial así como la utilización de recipientes con desinfectantes para la limpieza del calzado y uso de termómetros infrarrojos.

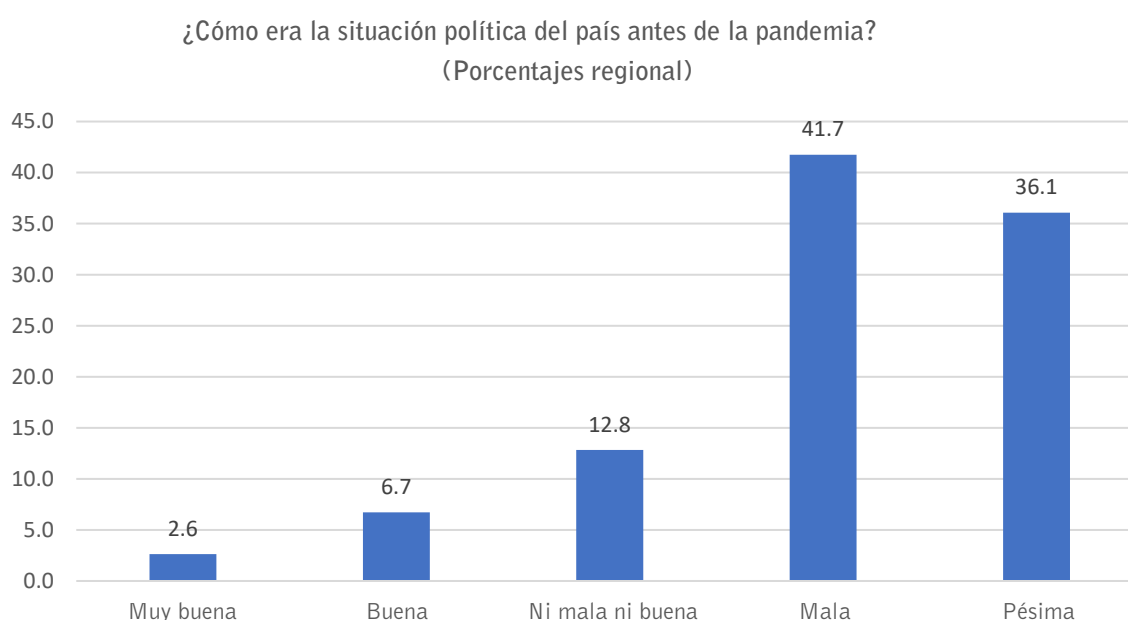
A pesar de los esfuerzos de instituciones específicas como la Policía Nacional y el Ministerio de Salud, la narrativa oficial contradecía esas acciones. Un ejemplo puntual de ello es que Rosario Murillo, esposa de Daniel Ortega, vicepresidenta y principal vocera del gobierno, convocó a una marcha bautizada como “Amor en tiempos de COVID-19” que tuvo en su divulgación oficial el uso del hashtag #SomosHermanosCariñoPazyVida. El evento fue multitudinario y se realizó sin medidas de prevención frente a la pandemia. La marcha contó con la presencia de miles de burócratas, incluidas personas de salud y simpatizantes sandinistas quienes caminaron por las calles de Managua sin distanciamiento social alguno (Divergentes, 2020). El medio oficialista Viva Nicaragua, señaló que “Miles de nicaragüenses caminan con la Fuerza de la Fe y la Esperanza, en Amor en tiempos del COVID-19.”

Otras medidas fueron tomadas en el contexto de la pandemia con beneficios preventivos aunque no fueron presentadas como tal por el gobierno. De acuerdo con Amnistía Internacional, entre abril y julio, el gobierno de Nicaragua ordenó la excarcelación de 4,515 personas de diversas cárceles del país. Esa medida no fue reconocida por el gobierno en ocasión de la pandemia ni como respuesta a los múltiples señalamientos sobre el peligro de contagio dado el hacinamiento de las cárceles en el país. Oficialmente, la medida se presentó como un “beneficio de convivencia familiar”. La Alta Comisionada de la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que ninguna de las más de 4,000 personas excarceladas era presa política (Noticias ONU, 2020) y es cuestionable si el número de liberaciones fue realmente el que se promulgó oficialmente.

Pese a las diferencias que los cuatro países presentan en torno a las medidas tomadas y los mecanismos para implantarlas, se destacan algunos rasgos relevantes que demuestran el contexto político en el que fueron tomadas.

### *Las medidas en el contexto político*

Las medidas tomadas y los mecanismos utilizados para implementarlas requieren situarse en el contexto político descrito en la primera sección de este capítulo. Adicionalmente, es necesario considerar que en los cuatro países, la mayoría de la población encuestada durante esta investigación (77.8%) consideró que la situación política del país antes de la pandemia era pésima o mala. Es decir, la pandemia llegó en un contexto político de desconfianza hacia los gobiernos que si bien se expresa en el momento político específico de cada uno, se suma el desgaste que las instituciones democráticas arrastran desde tiempo atrás como fue descrito en la sección anterior.



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta realizada para esta investigación.

En Honduras, la pandemia llegó al país en un momento en que el gobierno de Juan Orlando Hernández se acercaba al final de su segundo período presidencial. El presidente Hernández había sido vinculado en las investigaciones que llevaron a la a la prisión de su hermano, Tony Hernández, por delitos relacionados al narcotráfico en los Estados Unidos. Así mismo, el país había atravesaba un período de alta conflictividad producida por protestas del gremio de salud y educación durante el año anterior además de numerosos casos de corrupción que involucran a miembros del Partido Nacional.

Para diferentes analistas, la suspensión de garantías constitucionales, el toque de queda y el masivo despliegue de fuerza militar para el control del orden público, fue una estrategia orientada a garantizar el control del Estado durante la crisis sanitaria obteniendo con ello una serie de ventajas políticas en el contexto de un año pre electoral.<sup>3</sup> El uso de un decreto altamente restrictivo es considerado como la repetición de una estrategia de control de crisis de tipo militar que ha sido utilizada anteriormente, por ejemplo, durante la crisis generada por el golpe de Estado de 2009. Es decir, la pandemia fue abordada desde su inicio como un problema de orden público antes que uno de salud.

<sup>3</sup> Entrevista a Leticia Salomón, académica investigadora del Centro de Documentación de Honduras, Tegucigalpa, miércoles 28 de octubre; entrevista a Eddy Tabora, abogado experto en derechos humanos, Tegucigalpa, jueves 22 de octubre.

En Guatemala la pandemia llegó, al contrario de Honduras, en el inicio de un gobierno, el de Alejandro Giammattei, quien se enfrentó al legado de corrupción y deslegitimidad dejado por el anterior gobierno, el de Jimmy Morales. Giammattei inició su gobierno con muestras de una política autoritaria de “mano dura” que privilegió el uso del Ejército para diversos temas, especialmente, el de seguridad. Como se mencionó, durante los primeros dos meses de su gestión se instauraron cuatro estados de emergencia en diferentes territorios del país. La pandemia fue abordada desde el inicio de la misma forma demostrando la preminencia de la perspectiva militar en materia de manejo de crisis. Diversos entrevistados en Guatemala coinciden en la percepción de que las primeras medidas implementadas fueron oportunas, adecuadas y acordes a la gravedad de la situación (limitación de movilidad, toque de queda, cierre de centros de estudios, fronteras, transporte público y empresas, este último sector limitado a lo considerado “esencial”). Sin embargo, conforme fue avanzando la pandemia se empezó a percibir que las medidas fueron arbitrarias o contradictorias y reflejaron “el afán de tener control sobre la población de forma directa.”<sup>4</sup>

En ambos países, la implantación de estados emergencia, prevención o calamidad permiten suspender procedimientos de adquisiciones y manejo de recursos. Esos estados permiten la compra directa sin pasar por procesos de licitación lo cual se ha demostrado es una oportunidad utilizada para cometer actos de corrupción. Esta percepción es especialmente notable en Honduras y Guatemala dado que ambos países arrastran el legado de pérdida de confianza ciudadana por la demostrada corrupción en el gobierno. El Estado de emergencia en Honduras ha dado paso al uso desmedido de recursos en compras irregulares que ahora están siendo investigadas por el Ministerio Público en 16 líneas investigativas pero también a múltiples violaciones de Derechos Humanos.

En El Salvador, Honduras y Guatemala hay coincidencia en el uso de las fuerza militar para implementar las medidas. Como se analizará en siguiente capítulo, el uso de los militares durante la pandemia por COVID-19 tiene implicaciones importantes para la gobernabilidad y el futuro de la democracia en la región. Esa situación ha sido recurrente en el caso de Honduras y Guatemala y la pandemia ha sido una coyuntura que reafirma la tendencia previamente existente de recurrir a los militares para tareas que rebasan su especialidad y que terminan por asumir funciones de tipo político en apoyo de gobiernos carentes de legitimidad y confianza ciudadana. Es diferente el caso de El Salvador, en donde los militares habían tenido un rol protagónico en la seguridad pública pero no se había extendido su utilización con fines políticos. El gobierno de Nayib Bukele profundizó el uso de los militares durante la pandemia luego del incidente del mes de febrero en que hizo presión en la Asamblea Legislativa acompañado de un fuerte contingente militar. La percepción de que el uso de las fuerzas de seguridad estuvo orientado al control del orden público y no de la crisis sanitaria fue descrito de la siguiente forma

*“Vimos medidas de cuarentena obligatoria, pero cuyo protagonismo lo adquirieron los cuerpos de seguridad, la Policía y el Ejército y en un primer momento, los cuerpos de médico y los cuerpos de salud, ni aparecieron, sino que era sólo la Policía y el Ejército [...] al momento de su implementación, los cuerpos de seguridad actuaron como saben y es, entendiendo a la gente como delincuente. Y entonces ahí, en lugar de tener medidas para cuidar personas, tuvimos medidas para castigar personas. Y como el enfoque no era médico sanitario, [...] muchos centros de contención se convirtieron en centros de contagio y luego lo que derivó es policías, médicos y enfermeras terminaron contagiándose porque también ellos no tenían suficientes mecanismos de protección”<sup>5</sup>*

En Nicaragua la percepción sobre las medidas tomadas difiere del resto de la región en primer lugar porque para algunas personas entrevistadas las medidas nunca existieron. Sin embargo, varias personas entrevistadas coinciden en que la promoción de medidas no oficiales frente a la pandemia y la existencia de un discurso y actividades orientadas a negar el impacto de la misma en el país tuvo objetivos populistas desorientadores de la situación precaria que enfrenta el país. Una persona entrevistada lo describió de la siguiente manera:

<sup>4</sup> Entrevista a José Cruz, colectivo MadreSelva, Guatemala, 10 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup> Entrevista a Manuel Escalante, Sub Director IDHUCA, 29 de septiembre 2020, San Salvador, El Salvador.

*"A la gente de menos ingresos o menos recursos que es la mayor cantidad de la población, a ese tipo de gente fue la que ellos incentivaron a que participaron de esas actividades recreativas gratuitas. Entonces esa gente, los de menores niveles de ingresos que son la mayoría de la población lo miraron como algo tan tranquilo y tan bien. En su militancia fanatizada le hicieron creer que Nicaragua tenía un sistema de salud como el europeo."*<sup>6</sup>

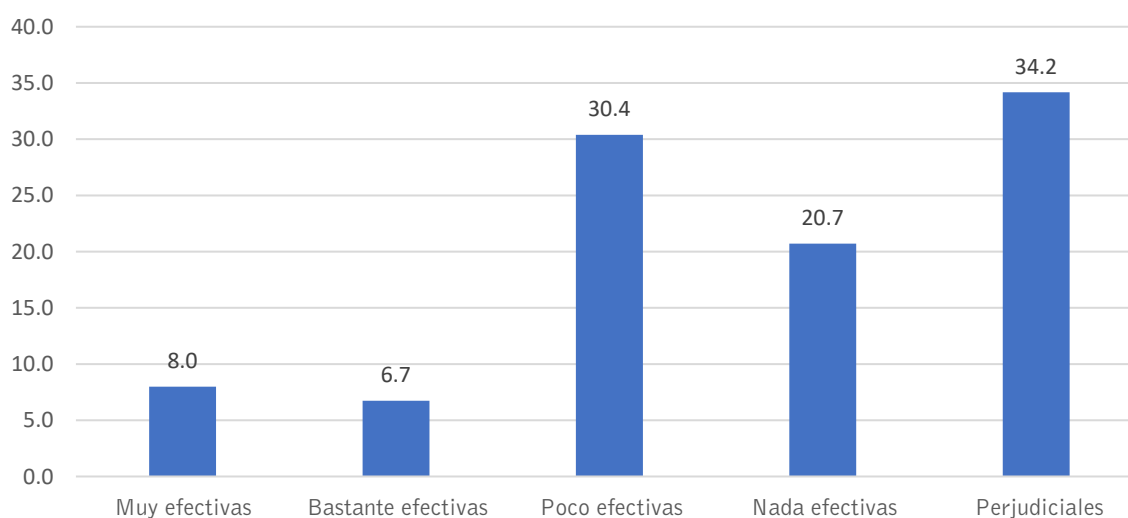
La opinión especializada plasmada en las entrevistas coincide con los resultados de la encuesta aplicada de forma aleatoria en relación con el uso de los militares para enfrentar la pandemia. La mayoría de las personas (87.4%) no estuvo de acuerdo en que se justifique el uso de los militares por el hecho de que otras instituciones no puedan hacer su trabajo o bien porque se roban el dinero. Este resultado es importante porque alimenta el debate sobre la validez del argumento utilizado por políticos que optan por buscar soluciones militares a problemas que están fuera de la especialidad de esa institución basándose en una supuesta eficiencia y honestidad de la institución militar. La percepción de especialistas y población encuestada aleatoriamente invalida ese argumento.

La mayoría de la población en los cuatro países considera que las medidas tomadas por los gobiernos fueron poco o nada efectivas e incluso perjudiciales para la población. Incluso en Nicaragua, en donde no hubo medidas oficiales que las personas reconozcan como públicas, cerca de la mitad de las personas encuestadas (47.9%) opinó que lo hecho por el gobierno de Ortega fue perjudicial para la población.

A pesar de eso, las medidas que mejor aceptación tuvieron en las personas encuestadas son el cierre de las fronteras y aeropuertos, toque de queda, entrega de bolsas de alimentos, cierre de comercios y los cercos sanitarios.

31

¿Qué tan efectivas han sido las medidas tomadas por el Gobierno para reducir los contagios y las muertes causadas por Covid-19  
(Regional, porcentajes)



Fuente: elaboración con datos de la encuesta elaborada para este estudio.

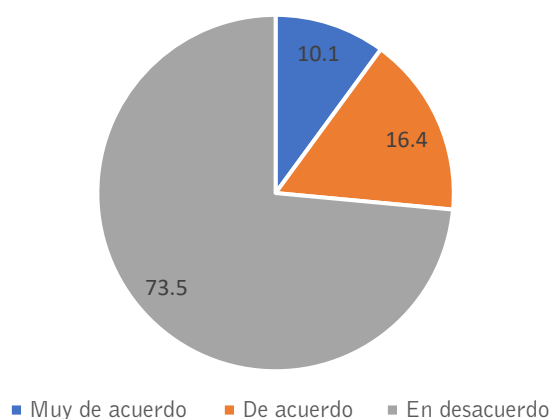
Si bien la tendencia de los cuatro gobiernos fue implementar medidas represivas para enfrentar la pandemia o bien, como es el caso de Nicaragua, medidas populistas, en los cuatro países cerca del total de

<sup>6</sup> Guillermo Medrano, Coordinador del área de Derechos Humanos de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Managua, 1 de octubre de 2020.



la población encuestada aleatoriamente (90%) coincide en que enfrentar la pandemia no significa excluir la democracia y el respeto a los derechos humanos. En el caso de Guatemala, en donde el presidente Giammattei adoptó una retórica autoritaria para enfrentar la pandemia, las medidas represivas podrían contribuir a la pérdida de la confianza y legitimidad en el gobierno. La misma situación podría ocurrir para el caso de Honduras, en donde la retórica del presidente no fue autoritaria como en el caso de Guatemala, pero sí se desplegó visiblemente a la fuerza militar para el control de la población. En El Salvador y Nicaragua ocurrió la misma situación en donde el 76.6% y el 81.7 % de la población encuestada no estuvo de acuerdo en que la pandemia justificara dejar en suspenso la importancia de la democracia y los derechos humanos.

Esta usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación  
 "No es momento para hablar de democracia y derechos humanos,  
 una pandemia requiere medidas drásticas"  
 (Regional, porcentajes)



Fuente: elaboración con datos de la encuesta elaborada para este estudio.

Las medidas tomadas por los gobiernos para enfrentar la pandemia estuvieron influenciadas por el momento político por el que atravesaba cada gobernante y por el legado de desconfianza y baja legitimidad del Estado y de la clase política en la región. Los impactos que esas medidas tuvieron y las expresiones que adquirieron en diferentes ámbitos serán abordados en la siguiente sección.



## **CAPÍTULO IV.**

# **LAS MEDIDAS TOMADAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS INMEDIATOS**

En esta sección se analizan los efectos inmediatos de las medidas tomadas por los gobiernos para enfrenar la pandemia. Los efectos inmediatos refieren a las expresiones más visibles que han sido reportadas y que son percibidas por las personas entrevistadas durante esta investigación.

Si bien no es posible abarcar el amplio espectro de efectos que las medidas tomadas por los gobiernos han producido en las sociedades, se han seleccionado aquí los que más relación tienen con la política en sus múltiples dimensiones. Hay un ámbito que rebasa los alcances de este estudio, el ámbito social, que incluye las acciones que la población ha tomado en ausencia del apoyo del Estado. Esas acciones abarcan desde el apoyo y la solidaridad ciudadana, estrategias de sobrevivencia hasta expresiones de odio, estigmatización y violencia entre la misma ciudadanía. Este ámbito amerita un estudio específico.

Aquí se destacan aspectos relacionados con la gestión y el hilo conductor es el manejo que el liderazgo político le ha dado a la pandemia.

33

### **Entorno institucional / Administración pública**

La pandemia afectó al personal de la administración pública en diferentes ámbitos y niveles. Se analizan aquí las implicaciones que las medidas tuvieron en la gestión pública, tanto en el nivel del personal afectado como en la percepción que se tiene sobre el desempeño de la burocracia durante la pandemia. Se parte aquí de la premisa de que el Estado debería ser capaz de proteger a su burocracia en una situación crítica como la pandemia. Sin embargo, como se verá en este apartado, el sector público fue fuertemente afectado.

El acceso a la información sobre el impacto de la pandemia en el personal público es diferente en cada país. En El Salvador, Guatemala y Honduras se publicaron algunos datos específicos sobre contagios y muertes, pero en el caso de Nicaragua no se publicó nada al respecto.

La transparencia con que esos datos fueron manejados refleja no solo la capacidad del Estado de proteger a su burocracia, incluido el liderazgo político, y acatar las medidas que el mismo gobierno impone sino también da cuenta del manejo político de la información por parte de los gobiernos.

Además de la capacidad de un gobierno de proteger a su personal, el riesgo en que se ubica el liderazgo político (en la presidencia, ministerios, secretarías de Estado, etc.) da cuenta de la rigurosidad con que esos personajes asumen las medidas dadas por ellos mismos. En esos casos, los presidentes contagiados son el principal ejemplo del seguimiento riguroso de las medidas preventivas pero también de la transparencia con que se maneja la información. Como se verá más adelante, los presidentes Alejandro Giammattei en Guatemala y Juan Orlando Hernández en Honduras, informaron haber sido contagiados de la enfermedad. En el primer caso la información sobre las pruebas realizadas fue pública, en el segundo caso, la información se declaró como confidencial y cuando se hizo pública, se evidenciaron incongruencias que dan lugar a dudar sobre la veracidad del contagio del presidente (Silva, 2020a).

El gobierno salvadoreño ha reportado cifras totales de infectados diferenciándolas solamente por edad y sexo, no hay estadísticas oficiales específicas para trabajadores de primera línea. Según los datos recopilados por el Movimiento por la Salud Dr. Salvador Allende, al 23 de julio en El Salvador se registraban 104 muertes en el personal de salud en general. De esos casos, 94 fueron personas del sector público que se distribuyen en 30 del área de administrativa y de servicios, 22 del área de enfermería, 35 del área médica; 15 del rubro de otros profesionales de la salud y 2 estudiantes de medicina (La Prensa Gráfica, 2020). El ministro Francisco Alabí confirmó que para esas fechas habían fallecido 18 personas del gremio médico de la red pública de hospitales, 24 del sector privado y 11 que estaban en su etapa jubilatoria.

Los datos oficiales fueron criticados por integrantes del gremio médico. El Colegio Médico reportó que para esas fechas eran 57 personas del gremio médico habían perdido la vida a causa de COVID-19 (Diario El Mundo, 2020). El 14 de julio el Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social pidió al gobierno nacional equipos de protección nivel 3 y 2, además de test periódicos para el personal, esto debido a que el directorio de la institución se había negado a responder a las demandas de demandas del personal que ven cómo la falta de protocolos y equipos afecta mortalmente al personal de primera línea (Izcanal, 2020).

Otros ámbitos de la administración pública fueron afectados en El Salvador. El Ministro de Defensa Nacional, René Merino, informó que para el 1 de junio, 241 militares se habían recuperado de COVID-19 (Órbita TV, 2020). Adicionalmente, Mauricio Arriaza Chicas, director de la Policía Nacional, reportó en junio 566 contagios y 10 muertes en las filas policiales. No obstante, según cálculos del Movimiento de Trabajadores de la Policía Nacional Civil, 35 agentes habían fallecido a causa del virus y denunciaron la falta de medidas de protección para realizar sus labores (El Diario de Hoy, 2020).

34

De igual manera, cinco personas de alto rango dentro del órgano ejecutivo dieron positivo de COVID-19 en el período mencionado. Marcela Pineda, Directora del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) fue la primera funcionaria, que reportó contraer el virus (Pineda, 2020), seguida del Secretario Jurídico de la Presidencia, Conan Castro, y en el mes de julio se sumó a la lista el Ministro de Gobernación -candidato a Alcalde a pesar de la prohibición constitucional- Mario Durán (Durán, 2020). La última información sobre funcionarios de alta jerarquía señala que las ministras de Vivienda y Educación, padecieron COVID-19 (Diario Co Latino, 2020).

En Nicaragua no se publicaron datos sobre personas de la administración pública contagiadas de COVID-19. Esta situación es coherente con la política de negación de la pandemia del gobierno de Daniel Ortega por lo que los datos presentados provienen de fuentes no oficiales.

A través de una investigación periodística se pudo corroborar que el primer caso reportado por el gobierno fue el de un miembro activo del Ejército de Nicaragua (Confidencial, 2020). Otra investigación señaló que, de acuerdo a una fuente policial, para inicios de julio alrededor de 540 policías se habrían contagiado de COVID-19 y de éstos, el 70% se encontraba en Managua, la capital Nicaragüense (Revista Envío, 2020). Para el 16 de agosto se contabilizaban 44 fallecimientos dentro del gremio magisterial que habían presentado síntomas relacionados al COVID-19 (Divergentes, 2020a). Las mujeres constituyen un 42% de los casos (339) reportados como sospechosos, los hombres abarcan un 47% (386 casos), mientras que no se dispone de información sobre el restante 11% (89 casos). De las muertes reportadas por el Observatorio Ciudadano (observatorioni.org), las mujeres constituyen un 37% de los casos (40), los hombres el 61% (66 casos) y no se dispone de información del restante 2% (2 casos).

*[...] particularmente en el Ministerio de Salud en plena pandemia fueron despedidos más de 200 trabajadores de la salud. No sé les dio ninguna justificación, en realidad fueron despedidos porque firmaron una carta que fue pública donde demandaban al régimen Ortega Murillo la provisión de equipos de protección sanitarios”<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Entrevista a María Teresa Blandon, directora de La Corriente, Managua, Nicaragua, 7 de octubre, 2020.

| Contagios y fallecimientos en el personal de salud, Nicaragua |                   |         |
|---------------------------------------------------------------|-------------------|---------|
| Personal de salud                                             | Casos sospechosos | Muertes |
| Médico                                                        | 487               | 49      |
| Enfermería                                                    | 125               | 24      |
| Otros                                                         | 82                | 14      |
| Administrativo                                                | 75                | 8       |
| Laboratorio                                                   | 24                | 7       |
| Odontólogos                                                   | 15                | 3       |
| Visitador médico                                              | 6                 | 3       |
| Total                                                         | 814               | 108     |

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Ciudadano al 21 de octubre de 2020.

En Guatemala se reportó en el mes de julio que el 3.42% del sector público se había contagiado de la enfermedad y que el porcentaje de personas fallecidas en este mismo sector correspondía al 0.02%. Se estimó que para noviembre de 2019 trabajaban en el Estado 292 mil 753 personas sin incluir a las que laboran en las municipalidades del país (Escobar y Orozco, 2019).

El personal del sector público más afectado en el país es el del personal del sistema de salud, por un lado porque sobre esas personas recae el mayor riesgo de contagio y los efectos negativos por la carga viral pero también por la precariedad del sistema hospitalario en el país. Sin embargo, se desconoce cuántas personas del gremio médico y personal de salud del sector privado han sido infectadas o bien, han fallecido.

35

| Contagios y fallecimientos por entidad gubernamental, Guatemala |                                       |                                               |                                       |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------|
| Entidad                                                         | Infecciones (I)<br>Fallecimientos (F) | Entidad                                       | Infecciones (I)<br>Fallecimientos (F) |
| TSE                                                             | 1 (I); 1(F)                           | Guardia Presidencial                          | 158 (I); 2(F)                         |
| Municipalidad de Quetzaltenango                                 | 12 (I); 0(F)                          | Policías                                      | 374 (I); 7 (f)                        |
| Conred                                                          | 42 (I); 0 (F)                         | Ministerio Público                            | 164 (I); 3 (F)                        |
| Ministerios y Secretarías                                       | 118 (I); 2(f)                         | Soldados                                      | 20 (I); 0(F)                          |
| Laboratorio Nacional de Salud                                   | 150 (I); 0(f)                         | Superintendencia de Administración Tributaria | 148 (I); 3 (f)                        |
| Ministerio de Salud                                             | 787(I); 15 (F)                        | Organismo Judicial                            | 210(I); 10 (f)                        |
| IGSS                                                            | 300 (I); 1(f)                         | Congreso de la República (Presidente)         | 23 (I); 1(f)                          |
| PGN                                                             | 14 (I); 2 (f)                         | Procuraduría de Derechos Humanos              | 6(I); 1 (f)                           |
| Federico Mora                                                   | 0 (I); 1(F)                           | Sistema Penitenciario                         | 78 (I); 0 (F)                         |
| Policías Municipales de Tránsito                                | 32 (I); 0(F)                          | Total de casos Fallecidos                     | 2338<br>49                            |

Fuente: Base de datos generados por agencia EFE. Datos recolectados hasta el 30 de julio

La pandemia llegó a un sistema de salud precario. En 2004, Guatemala era el segundo país de la región que menos gastó en salud pública respecto a su Producto Interno Bruto, PIB, el primero era Belice. De acuerdo al BID, solamente el 2.3% del PIB se invirtió en salud lo que equivale al USD 31.46 por persona. En comparación, el gasto privado fue de 3.9% respecto del PIB, que equivale a USD 52.21 por persona (Sica, 2014). Para el año 2013, el Ministerio de Salud reportó que el 6.3 % del PIB se invirtió en salud; sin embargo, el gasto del sector público (38%) seguían siendo menor al privado (62%). El número de camas en todos los hospitales nacionales al inicio de la pandemia no era mayor a una cama por cada 2,000 habitantes. Se calculó que para el mes de julio, cuando se proyectaba el mayor número de contagios en la ciudad capital, se necesitaría que la capacidad del sistema fuera seis veces mayor al número previamente referido (Chang, Mejía, Monzón, Rosito, Tercero y Zurita, 2020). El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) reportó el 18 de mayo que conforme avanzó el proceso de intervención para adecuar al sistema hospitalario a las proyecciones de atención necesarias, el número de camas aumentó a 10,820 unidades. Sin embargo, esto representó únicamente 0.64 camas por cada mil habitantes.

El principal factor que explica esa precariedad, además de la baja asignación presupuestaria, es la corrupción. El caso de corrupción más reciente es denominado “Asalto al Ministerio de Salud Pública”. En julio de 2019, la Fiscalía Especial contra la Corrupción (FECI) y la CICIG, determinó que una estructura interna en las instituciones de salud hacía “cobros de comisiones ilícitas por construcción y remozamiento de hospitales, por la adquisición de bienes y servicios y por la contratación irregular de 450 plazas por las cuales se cobraban favores políticos, así como pagos mensuales y plazas fantasmas” (CICIG, 2019: 9). Esta organización fue liderada por Jorge Villavicencio Álvarez, quien fungió como Ministro de Salud de 2012 a 2014.

La vida está llena de paradojas y este político, que guardaba prisión preventiva en una cárcel adaptada para políticos vinculados en casos de corrupción, fue contagiado de COVID-19 en dicha prisión y falleció en el hospital Nacional Roosevelt, uno de los hospitales públicos más grandes del país, pero al mismo tiempo precarizado por la corrupción de la cual formó parte dicho funcionario.

Honduras es un caso similar al guatemalteco, con un sistema de salud precario y convertido en botín de la corrupción en el Estado. De acuerdo al Centro de Estudios para la Democracia, CESPAD, el presupuesto destinado para el sector salud este año es de 15 mil 880 millones de lempiras (aproximadamente 650 millones de dólares estadounidenses), insuficientes para solventar la demanda que existe en los centros asistenciales ya que más de 1.5 millones de personas no tienen acceso al sistema sanitario del país. Eso corresponde al 2,9% del PIB. Para el año 2021 se tiene prevista una reducción al 2,7% del PIB según datos del del Instituto Centroamericano de Estudios >Fiscales (ICEFI).

En ese contexto, la Secretaría de Salud reportó que de marzo al 12 de junio, 5 personas del gremio sanitario murieron a causa del COVID-19, entre ellas 3 enfermeras, un médico especialista y un microbiólogo. Sin embargo, los datos del Colegio Médico de Honduras (CMH) aseguran que, a la fecha, de las 12 000 personas del gremio médico que hay a nivel nacional, aproximadamente 4000 ya se han infectado (más del 40 %) y 30 ya fallecieron a causa de la pandemia. Josué Orellana, presidente de la Asociación Nacional de Enfermeras y Enfermeros Auxiliares de Honduras (Aneeah), confirmó que entre este personal se han contagiado 800 personas a nivel nacional y se reportaron 13 fallecidas, 14 hospitalizadas, entre ellas 12 que en ese momento estaban estables y 2 en cuidados intensivos (Irías, 2020).

La doctora Ligia Ramos, integrante del CMH, asignada a la sala de COVID-19 del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), lamentó y condenó los fallecimientos de sus colegas y aseguró que los contagios se habrían podido evitar si en los centros asistenciales se contara con el equipo médico adecuado para atender la emergencia (Irías, 2020a).

Desde 2018 el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), ha evidenciado las pérdidas millonarias que ha sufrido el sistema de salud en Honduras, ya que aproximadamente 700 millones de lempiras (unos 28

millones de dólares estadounidenses) han sido desfalcados en varios actos de corrupción. A esto se suma la priorización de la seguridad y defensa en el presupuesto nacional en detrimento de la inversión en salud (Irías, 2020a). El CNA ha presentado 10 líneas de investigación en el sistema de salud por un total de 293 millones 557, 235 lempiras con 86 centavos (aproximadamente 12 millones de dólares estadounidenses) en pérdidas entre los años 2015 y 2018, con una malversación de 426 millones 346 mil 925 lempiras con 79 centavos (17 millones y medio dólares estadounidenses). En 2015, el desfaldo al Instituto Hondureño de Seguridad Social, IHSS, se calculó en 6 mil millones de lempiras (250 millones de dólares) de los cuales hasta 2018 solo se habían recuperado 19 millones (unos 776,500 dólares) (Irías, 2020a).

Adicionalmente, la intención del presidente Juan Orlando Hernández de introducir un sistema privado que sustituiría al IHSS siguiendo el modelo chileno y colombiano de empresas prestadores de servicios de salud, produjo una masiva y violenta ola de protestas durante el año 2019.

El otro sector de la administración pública que reportó altos niveles de contagio por haber sido desplegados masivamente como parte de las medidas adoptadas por el gobierno, es el personal policial y militar. La Secretaría de Seguridad informó que hasta el mes de julio en la institución policial había 402 casos confirmados de COVID-19, más de 60 esperaban resultados y se estimaba que 102 agentes se habían recuperado. La Secretaría de Salud también informó que entre el 26 de marzo y el 12 de junio se habían realizado 1,602 pruebas a agentes policiales, apenas el 8.6 % del total de agentes (Mejía, 2020).

La disparidad de beneficios entre las FF.AA. y la Policía fueron evidentes durante la pandemia. A la policía se le adjudicó una serie de responsabilidades que superaron sus capacidades sin que eso se tradujera en mayor apoyo por parte del gobierno. En la estación del departamento de Comayagua se reportó que la totalidad del personal se contagió de COVID-19. No hubo fallecimientos dado que, como lo confirmó la persona entrevistada, la mayoría son personas jóvenes que se recuperaron por sus propios medios.<sup>8</sup>

37

La adopción de las medidas que los gobiernos estipularon fue laxa en el personal de la administración pública lo que se tradujo en contagios y muertes. Esta situación se profundizó, como se mencionó, por la precariedad propia de las instituciones la cual puede entenderse como un efecto de la corrupción extendida en todo el sector público. Pero las medidas también afectaron el desempeño de las instituciones lo cual se traduce en ineficiencia en algunos casos y en oportunismo político en otros.

En Guatemala, una de las consecuencias de las medidas aplicadas ha sido la priorización de COVID-19 sobre cualquier otra acción dentro del gobierno lo cual genera la percepción de parálisis de la administración pública y desatención de otros problemas que persisten pese a la pandemia. En el sistema de salud, por ejemplo, se percibe un abandono de la atención médica primaria. De acuerdo a Gabriela Ayerdy “se está abasteciendo únicamente a los hospitales COVID-19”<sup>9</sup>. Nancy Sandoval identifica que esta desatención, está teniendo consecuencias importantes en la expansión de otras enfermedades estacionarias como dengue o zika. Así también impactó de forma negativa en las jornadas de vacunación, dado que fueron suspendidas. Con esta última decisión, se puso en riesgo a la población más vulnerable a otras enfermedades a pesar de que ya existían protocolos de atención y prevención.

En Nicaragua, uno de los efectos de la pandemia en la administración pública ha sido el aprovechar la situación para reforzar la centralización de las decisiones de gobierno e incluso la represión a la oposición. Según una fuente anónima:

*“Se han reforzado las prácticas de centralismo absoluto, es decir todo lo que pasa en el ministerio de salud, economía, [...] está en absoluto control de la pareja Ortega Murillo [...] también se han reforzado las lógicas de ocultamiento de la información, las páginas web ahora están desiertas, inactivas o tienen información muy antigua, opacidad en la información pública [...] Se han reforzado las lógicas de control y persecución a las y los trabajadores públicos”*

<sup>8</sup> Entrevista a oficial de policía, Comayagua, septiembre 2020.

<sup>9</sup> Entrevista a Gabriela Ayerdy, Acción Ciudadana, Ciudad de Guatemala, 21 de septiembre 2020.



En Guatemala se argumenta que las medidas adoptadas han contribuido al retraso de procesos administrativos y se destaca la desatención en el área judicial. Lissette Vásquez y Silvia Trujillo destacaron que el impacto dentro del sistema de justicia será visible, por ejemplo, en que la mora judicial en Guatemala retrasará procesos hasta por cinco años. Si bien reconocieron que ya ocurría dentro del sistema, la pandemia afectará de forma significativa la eficiencia de este sector y por ende, el acceso a justicia. Vásquez también señala que la pandemia ha sido aprovechada para revertir o bien manipular procesos.

*"El MP presentó 107 solicitudes de levantamiento de antejuicio relacionados a la misma elección de cortes, el MP ha aprovechado a darle giro a ciertos casos, entre ellos (al caso de) la misma Helen Mack (...) el MP ha pedido cuestiones concretas como acceso al registro de su teléfono", esto no fue otorgado por el juez"*<sup>10</sup>

Helen Mack fue involucrada penalmente por denunciar la manipulación judicial relacionada a la elección de magistrados de la CSJ, se le adjudican delitos de administración pública lo cual se considera una denuncia espuria porque ella no ejerce esta función.<sup>11</sup>

A pesar de eso, hay opiniones que evidencian algunas oportunidades. Gabriela Ayerdi considera que en algunos casos, trabajar de manera online con el sector público, ha permitido romper con algunas características de la burocracia institucional. Ayerdi señala que esto es una percepción en ciertos ámbitos laborales, porque para el la ciudadanía común que busca resolver algún problema, los trámites se han burocratizado más dado que las instituciones se justifican en que por las medidas se suspendieron sus labores o tienen una capacidad reducida debido a la ausencia de personal.

38

Esta situación también ha sido expuesta en Honduras, en donde las ya limitadas capacidades institucionales fueron aún más reducidas y, al mismo tiempo, las medidas han sido percibidas como una excusa política por parte de la administración pública frente al proceso electoral.

Juliette Handal y Pedro Barquero, argumentan que para el sector empresarial, el cierre de la Secretaría de Trabajo y Asistencia Social representa un problema debido a que los procesos legales para justificar los despidos en las empresas no se han podido realizar lo cual se traducirá en conflictos laborales.<sup>12</sup> Ambos se suman a la mayoría de personas entrevistadas que argumentó que las medidas tomadas y la forma en que fueron implementadas han justificado no solo la corrupción sino también han sido una oportunidad para un gobierno que se encontraba en una crisis de legitimidad y confianza ciudadana. Para muchas personas entrevistadas, la administración pública resultará afectada más por la corrupción en los fondos destinados a la pandemia que por la pandemia misma.

Si bien las medidas adoptadas impactan de forma diversa la administración pública, sus consecuencias políticas obedecen a dinámicas que rebasan la coyuntura de la pandemia como se verá en el siguiente capítulo de esta investigación.

## Economía

Las medidas tomadas por los gobiernos impactaron la economía de los países especialmente por el

<sup>10</sup> Entrevista a Lissette Vásquez, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala, 28 de septiembre, 2020.

<sup>11</sup> Entrevista a Silvia Trujillo, feminista de La Cuerda, Ciudad de Guatemala, 23 de septiembre, 2020.

<sup>12</sup> Entrevista a Juliette Handal, empresaria, Tegucigalpa Honduras, 26 de octubre, 2020. Entrevista a Pedro Barquero, Presidente de la Cámara de Comercio de Cortés, San Pedro Sula, Honduras, 26 de octubre, 2020.



cierre de las fronteras y aeropuertos y de las actividades comerciales y de servicios. Las consideraciones sobre este ámbito se presentan aquí de manera parcial ya que los datos son limitados y la mayoría de afirmaciones se basan en proyecciones. Además, los cuatro países se caracterizan por extensas economías informales cuya medición también es limitada.

A pesar de eso, hay acuerdo en que las economías centroamericanas, de por sí bastante vulnerables, se han retraído significativamente por lo que se proyecta el aumento de la pobreza y el desempleo en todos sus niveles. Los países han aumentado sus niveles de deuda hasta extremos como El Salvador que se tiene previsto un nivel de endeudamiento que abarca el total del producto interno del país.

La pandemia afectó la actividad económica global, pero las medidas adoptadas por los gobiernos fueron determinantes en los efectos a nivel interno. Esto ha implicado pugnas políticas entre los gobiernos y el sector privado así como entre estos y la población. Además de la pobreza, se proyecta que la crisis económica aumentará los flujos migratorios y la recurrencia a la economía ilegal como opción de sobrevivencia para muchas personas.

Se proyecta que la caída económica para Centroamérica será de un -3.0 % en 2020, y en 2021, podría subir a 4.0 % (FMI, 2020). La economía guatemalteca es la mayor de la región y su desempeño ha sido sólido aunque con un crecimiento moderado con tasas del 3.5 % en promedio en los últimos cinco años. Sin embargo, se proyecta que el efecto de la pandemia provocará que el crecimiento económico sea negativo (-2%) en 2020 (Gamarro, 2020).

En el caso de El Salvador, la situación es más grave. La CEPAL proyecta que el Producto Interno Bruto, PIB, de El Salvador podría presentar una caída del -8,6%, siendo la más drástica de la región centroamericana (CEPAL, 2020). Este escenario se torna más complejo al ser el país con menor tasa de crecimiento de los últimos años.

39

La crisis económica nicaragüense se profundizó debido a la inestabilidad política y social de 2018. Desde ese momento, la economía nicaragüense se ha contraído significativamente. En ese año el PIB decreció -4 % y en el año 2019 el retroceso fue de -3,9 %. El Banco Central proyectó una pequeña recuperación del 0,5% para ese año mientras que para el mismo período el Banco Mundial pronosticaba todo lo contrario, una contracción del 0,5% (La Prensa, 2020). El Banco Mundial proyectaba que la contracción de la economía para el 2020 será del -4,3% en el PIB y, por otro lado, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, la estimaba en un -8.3 % (Banco Mundial, 2020). Si bien esas estimaciones son levemente menores que las promediadas para la región centroamericana, implican para Nicaragua el tercer año consecutivo con saldo en negativo, (CEPAL, 2020). De acuerdo a la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES), la última vez que la actividad económica nicaragüense había caído a niveles similares o superiores a los proyectados para el 2020 fue en 1988 cuando se produjo una contracción del 12.4%. (FUNIDES, 2020). Las fuentes anteriores coinciden en que esa situación se debe en gran medida al debilitamiento de tres de las cuatro principales fuentes de crecimiento: exportaciones que representan el 24% del PIB, remesas que representan el 13.4%, turismo que representa el 3.1% y la inversión extranjera directa que representó el 2.6% en 2019.

La economía hondureña había presentado resultados positivos durante los años anteriores a la pandemia. Según el Banco Mundial, en 2017 el PIB alcanzó el 4.8% con una caída al 3.7% en 2018 y a 2.7% en 2019. A pesar de eso, el país estaba en el segundo lugar en crecimiento económico, solo superado por Panamá y las tasas anteriores estaban por encima del promedio en América Latina y el Caribe. A pesar de eso, el país ha presentado las tasas más altas de pobreza y desigualdad del continente. Esta situación se podría agravar luego de la pandemia ya que se estimaba que la caída en el crecimiento económico del

país será del 6.9% de acuerdo a las proyecciones del ICEFI. Se argumenta que en el país no se había registrado una caída tan severa en los últimos sesenta años. Según el Banco Mundial, la contracción del PIB podía alcanzar el 7.1% en 2020.

Tres de los cuatro gobiernos han aumentado los niveles de deuda pública del Estado de forma exorbitante con la justificación de la pandemia. En El Salvador, la deuda pública como porcentaje del PIB cerraría en 2020 con un 92% y de continuar el endeudamiento de cara a 2021 podría representar el 100% del PIB, según estima el ICEFI. También se estimó que de mantenerse la recaudación a niveles similares a los de 2019, el ajuste necesario en El Salvador debería ser del 5,9% del PIB. Este es un escenario muy probable tomando en cuenta que la recaudación, es decir, la carga tributaria, podría caer hasta un 17,1%, con relación al 18,2% en 2019.

Se calculó en el mes de junio que en Honduras el período de pandemia podría provocar la caída de hasta el 50% de la recaudación tributaria del año 2020. En ese contexto, el gobierno ha aumentado el nivel de deuda para financiar el gasto público. Para el mes de junio se estimó que la deuda pública alcanzó el 54% del PIB. De eso, un 32.9% corresponde a deuda externa.

Los impactos de esa crisis se traducirán en el aumento de la pobreza y del desempleo en la región. Un ejemplo de eso es que la CEPAL estima que la pobreza en El Salvador podría alcanzar un 40%, lo que revierte la tendencia que el país había presentado en reducción de la pobreza hasta el 2019. En Guatemala se calcula que un millón de personas podrían caer en la pobreza debido a la crisis aumentando la tasa seis puntos porcentuales. En Honduras, la Universidad Autónoma proyectó que el aumento de la pobreza en ese país podría elevarse al 70% de la población, que representaría 10 puntos porcentuales por arriba de lo que se calculaba antes de la pandemia (Expediente Público, 2020).

40

En El Salvador, Guatemala y Honduras, han sido las remesas producidas por la migración masiva el factor que ha impedido que la pobreza sea mayor. Las remesas en El Salvador alcanzaron en 2018 el 21% de PIB. La caída de estas de enero a mayo fue del 11.6%. A partir de junio, se observa una recuperación y un aumento con relación al mismo periodo de 2019 de un 9.8%, lo que constituye un alivio para cientos de familias salvadoreñas cuya economía familiar depende de éstas.

Hasta el momento se calcula que 1.4 millones de migrantes de Guatemala están en Estados Unidos (Morales, 2019). En 2019 las remesas enviadas a Guatemala representaron el 13.8% del PIB. Cuando la pandemia provocó el cierre de fronteras se estimó que uno de los efectos negativos sería sobre los ingresos provenientes de esta fuente. Sin embargo, las remesas aumentaron en los primeros 7 meses del 2020 (AFP, Prensa Libre 5 de agosto 2020). El Banco de Guatemala reportó el envío de USD 5 mil 958 millones. Esto puede tener relación con que las deportaciones han disminuido en un 50% en los primeros 5 meses del año; se reportan USD 512 mil 575 más, en comparación a los USD 524 mil 784 reportados en el mismo periodo durante 2019 (España, 2020)

Las remesas en Honduras representan el 20% del PIB de las cuales, el 80% es enviado por migrantes en los Estados Unidos. Las remesas en Honduras presentaron una disminución del 2.8% en 2020 hasta el mes de agosto en comparación con el mismo período del año anterior. Sin embargo, durante los meses críticos del confinamiento, se reportó un aumento. En julio, Honduras recibió unos USD 500 millones de sus residentes en el extranjero, una cifra superior a los 407.6 millones de junio (Forbes Centroamérica, 2020).

El cierre de la actividad económica en los países ha impactado en el aumento del desempleo. Las estimaciones sobre la pérdida de empleos varía dependiendo de la fuente que lo reporte. En El Salvador



esa variación va de los 60 mil empleos perdidos según el Ministerio de Economía hasta los 140 mil empleos que podrían perderse según la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

En Nicaragua entre marzo y mayo hubo un cese de 33, 965 afiliados a la Seguridad Social y entre abril y junio una caída del 14.1% en los ingresos tributarios lo que evidencia la dimensión de los problemas en cuanto al poder adquisitivo de las familias y es indicio de posibles los problemas en las empresas que empleaban a las personas que ya no están reportando pagos activos en la seguridad social. FUNIDES prevé un aumento en la tasa de desempleo abierto del 5,5% en 2019 a entre 7,3% y 9,2% en 2020 lo que se traduciría en 25 mil y 89 mil nuevas personas desempleadas para este año.

De acuerdo a una encuesta realizada por el Ministerio de Trabajo de Guatemala al sector empresarial, en el mes de julio se estimaba que la fuerza laboral se había reducido en 16.6%. El Ministerio identificó que el 20% de estas compañías declararon que en el segundo semestre del año, tendrían que prescindir de personal, dados los impactos sobre sus empresas (Gándara, 2020).

Las estimaciones sobre la pérdida de empleo en Guatemala para el 2020 son las siguientes.

| Empleos perdidos en Guatemala                        |         |
|------------------------------------------------------|---------|
| Sector                                               | Empleos |
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca         | 45, 160 |
| Industria manufacturera                              | 40, 069 |
| Comercio al por mayor y por menor                    | 39, 182 |
| Otras actividades                                    | 24, 725 |
| Actividades de alojamiento y de servicios de turismo | 18,571  |
| Construcción                                         | 14,519  |
| Enseñanza                                            | 7,621   |
| Administración pública y defensa                     | 7,204   |
| Transporte y almacenamiento                          | 4,657   |
| Actividades de atención a la salud humana            | 4,409   |

41

Fuente: Datos estimados por Icefi (2020) basados en las cuentas nacionales y matriz de empleo BANGUAT

La tasa de desempleo en Honduras para 2019 correspondió al 5.7% y ha sido relativamente estable durante los últimos cinco años. Sin embargo, la composición del empleo refleja la naturaleza de la sociedad hondureña. Aproximadamente el 15% de trabajadores están clasificados como subempleados visibles y el 71% como subempleados invisibles. Estas cifras indican que una gran parte de la mano de obra hondureña depende de la economía informal que se calcula que podría emplear al 82.4% de la población trabajadora en el país (Ham, 2020). En El Salvador, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2019 estimó que hay 2,908,119 personas ocupadas, de las cuales, el 25,8% labora en el sector informal. Es decir, más de 750 mil personas en el país viven trabajan por cuenta propia en condiciones de subempleo (EHPM, 2019).

Las personas que laboran en la economía informal no acataron el confinamiento debido a que dicha

medida no se ajusta a sus necesidades vitales, una situación generalizada en América Latina.<sup>13</sup> De igual manera, los escasos apoyos financieros provistos por los gobiernos para reactivar la economía no se orientaron a dicho segmento poblacional.

Medidas como “Quédate en casa” en Guatemala fueron un privilegio que no toda la población puede cumplir. Los porcentajes de informalidad laboral se calculan en 70.02 % (INE, 2017), lo que implica que 12.25 millones de personas no necesariamente pudieron cumplir con esta medida.

La mayoría de las personas entrevistadas en Guatemala coincide en que el sector que se considera más impactado es el de la economía informal, especialmente urbano. Acá, caben trabajadoras sexuales – mujeres y trans-, trabajadoras en espacios domésticos, quienes no tienen prestaciones y contratos laborales, comerciantes, vendedores en mercados, comunidades en precariedad, sector cultural y artístico. Otra representación de la informalidad, pero también de la pobreza urbana, se encuentra en las trabajadoras sexuales, a ellas no se les ha puesto atención en las decisiones públicas.<sup>14</sup>

La mayoría de las personas entrevistadas en Nicaragua señaló que la pandemia ha impactado negativamente en la vida la población debido a la caída de los empleos formales e informales. Las empresas debieron cerrar ya que no hubo ningún apoyo por parte del Estado.

**Box: Algunas medidas tomadas en El Salvador en materia de protección del empleo**

| FECHA      | MEDIDAS ANUNCIADAS POR EL MINTRAB                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2020-03-14 | Decreto No. 593 Estado de Emergencia Nacional por la pandemia COVID-19: El empleador debe enviar a casa con remuneración a todas las mujeres embarazadas, personas de más de 60 años y personas con enfermedades terminales. Los empleadores que no cumplan con esta disposición, serán multados por el Ministerio de Trabajo.<br>El MINTRAB asegura que cualquier trabajador que sea puesto en cuarentena por el COVID-19 por una autoridad competente de salud, o todos aquellos que no logren regresar a su lugar de trabajo debido a inmigración o restricciones sanitarias decretadas en el país no podrán ser despedidos ni tener descuentos en su salario. |
| 2020-03-20 | Aprobada la “Ley de Regulaciones Especiales para el Teletrabajo”. La ley indica que la implementación de esta modalidad es estrictamente voluntaria por el trabajador y el empleador juntos, y deberá existir un acuerdo entre las partes estableciendo los términos y condiciones en los que el trabajo, obligaciones, derechos y responsabilidades serán asumidos por las partes.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2020-04-15 | El Ministerio de Salud firmó la autorización para hacer el desembolso del bono económico de USD 150 para todo el personal de esta cartera del Estado, que trabaja en la primera línea frente a la emergencia del COVID-19.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2020-05-05 | La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Protección Laboral Salvadoreña. Esta medida contiene medidas excepcionales y temporales para salvaguardar la estabilidad laboral de los trabajadores del sector privado, garantizando un ingreso decente sin perjuicio de la sostenibilidad de la actividad del negocio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>13</sup> La informalidad no implica que el trabajo sea ilegal. De acuerdo con datos del BID “casi la mitad de los trabajadores de América Latina y el Caribe son informales, alrededor de una cuarta parte son empleados sin acceso a un seguro de salud o pensión, y el 24% son trabajadores autónomos sin un título terciario” (Busso y Messina, 2020: 8)

<sup>14</sup> Entrevista a Stacy Velásquez, OTRANS, Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre de 2020; entrevista a Alejandra Gutiérrez, directora de OCOTE, 23 de septiembre de 2020, Ciudad de Guatemala; entrevista a Carlos Valdez, LAMBDA, 28 de septiembre de 2020, Ciudad de Guatemala.

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2020-05-14 | La Asamblea Legislativa ratificó el Decreto Legislativo 630. Del 16 de abril 2020 el cual contiene la ley Especial de Reconocimiento de los Profesionales y Trabajadores de la Salud Frente a la pandemia del COVID-19. En el caso de profesionales y trabajadoras que sean madres solteras gozarán un incentivo salarial equivalente al 20% de su salario, el cual será otorgado mes a mes durante el estado de emergencia. Esto sin perjuicio a otros incentivos otorgados por el Estado. |
| 2020-05-20 | El Ministerio de Trabajo publicó el protocolo integral de prevención de riesgos biológicos en el lugar de trabajo. Con este protocolo el gobierno, empleadores, trabajadores y sus organizaciones enfrentarán el desafío del COVID-19 en sus centros de trabajo.                                                                                                                                                                                                                            |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) y la CEPAL (CEPAL, 2020).

De acuerdo al observatorio de CEPAL la única medida reportada por el Gobierno en materia económica es la reducción del 3% de las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio aplicable a todos los sectores (CEPAL, 2020). Por su parte el BID reporta que el gobierno nicaragüense no ha aplicado una sola medida en materia económica en el contexto de la crisis generada por el COVID-19 (BID, 2020).

Otros rubros de la economía de los países centroamericanos han sido fuertemente afectados. Según la ministra de turismo de El Salvador, Morena Valdez, ese sector perderá en 2020, 1.8 millones de visitantes y un total de USD 1,145 millones en divisas (El Economista, 2020). A eso se suma que el Banco Central de Reservas de El Salvador reportó que las exportaciones cayeron un 23% entre enero y mayo de 2020 respecto del 2019. En la cuarta encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador CAMARASAL, a principios de mayo, se observó que más de 500 empresas de las 1024 que fueron sondeadas se habían visto forzadas a cerrar o detener operaciones. De estas, 17% cerraron definitivamente al caer en quiebra. Por otro lado, 480 empresas lograron mantener operaciones parciales con los impactos centrados en la reducción de operaciones, problemas para adquirir bienes e insumos, aumento de costos y cierre de operaciones.

43

En Nicaragua, el 95% de las empresas son microempresas, o sea, unidades de carácter familiar de tres a seis personas. El 5% restante son pequeñas, medianas y grandes empresas (Confidencial, 2020b). Una encuesta realizada por el Consejo Superior de la Empresa Privada COSEP y OIT (2020) –principal gremial empresarial en el país y manifiestamente opositora al gobierno desde el 2018- señala que la crisis provocada por el COVID-19 ha dejado sin capital suficiente para sostenerse al 64% de los negocios y un 10% de ellos han considerado su cierre. Asimismo, el 47% de las empresas encuestadas reportó un alto impacto financiero de la COVID-19 en los ingresos o las ventas y el 31% un impacto medio. De acuerdo al COSEP, la principal consecuencia ha sido que aproximadamente el 33% de las empresas ha tenido que despedir a trabajadores durante la pandemia.

Si bien el gobierno de Nicaragua no asumió acciones contra la pandemia de forma oficial, sí hubo decisiones tomadas en ese contexto que profundizaron la crisis económica debido a su impacto en el poder adquisitivo de las personas.

*"se suspendieron las exoneraciones de ciertos productos, se endureció la economía del bolsillo del agente. Se impuso una reforma al seguro [...], se redujo la cobertura del subsidio de energía y eso es grave. La gente se empobreció más en la pandemia"<sup>15</sup> Esta situación tiene efectos aún más importantes en poblaciones vulnerables. "Podemos encontrar que habido mucho desempleo y que el impacto tiene rostro femenino, mujeres, lesbianas [...], mujeres transgénero, trabajadoras sexuales, dada su vulnerabilidad"<sup>16</sup>*

En Guatemala, de acuerdo con la CEPAL, los mayores impactos económicos se han percibido en la reducción del comercio internacional, la caída de los precios de los productos primarios y sector energético y turismo.

<sup>15</sup> Entrevista a Mario Sánchez, investigador de la UCA, Managua, Nicaragua, 1 de octubre de 2020.

<sup>16</sup> Entrevista a José López, defensor de derechos humanos, Managua, Nicaragua, 23 de septiembre, 2020

Ante la crisis económica, los gobiernos implementaron algunas medidas destinadas a compensar los desajustes proyectados. Se puede generalizar para los cuatro países, que esas medidas fueron improvisadas, descontextualizadas y se percibe que beneficiaron a las elites económicas y políticas.

En julio, el gobierno de El Salvador y la Asamblea Legislativa aprobaron los fondos para un Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas (FIREMPRESA) de USD 600 millones para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas afectadas por la pandemia. Los fondos se asignarían de la siguiente forma (Gato Encerrado, 2020):

- USD 140 millones para un subsidio de salarios de micro, mediana y pequeña empresas registradas en el Seguro, CONAMYPE, o como declarante de IVA. Puede accederse hasta USD 22,000 por mes hasta USD 45,000.
- USD 360 millones será para crédito de capital de trabajo a empresas del sector formal, con prioridad a micro, mediana y pequeña empresa, con registro en Seguro, CONAMYPE o como declarante de IVA.
- USD 100 millones será para créditos a empresarios del sector informal. Los requisitos serán la garantía solidaria o inscripción en CONAMYPE, IVA o crédito con prestamistas registrados en el BCR.

En Guatemala se implementó el Fondo de Protección del Empleo como un programa específico para apoyar a las personas del sector formal que fueran suspendidas de sus labores por efectos del COVID-19. El programa contempló la transferencia de un monto de 75 quetzales diarios -10 dólares- a cada persona para lo cual el Congreso destinó 2 millones de quetzales -unos 266 mil dólares- al Ministerio de Economía (López, 2020). En junio, el Ministerio de Trabajo autorizó la suspensión de 109 mil 510 trabajadores sobre la base de 9 mil 485 solicitudes presentadas por las empresas (Quino, 2020). En Guatemala, la suspensión laboral está legislada (colectiva o individual) en el Código de Trabajo y ha sido una medida aplicada por muchas empresas a nivel nacional en el contexto de la pandemia. La reducción de salario también es legal de acuerdo al Código de Trabajo, pero nunca debe ser menor al salario mínimo. El Ministerio de Trabajo ha incentivado a las empresas a que promuevan el teletrabajo, vacaciones consensuadas o bien, la reducción de salario transformándolo a un régimen diferente según el artículo 20 del Código de Trabajo (Bolaños, 2020).

En marzo, el gobierno de Honduras anunció que se destinarían 30 millones de lempiras (aproximadamente USD 1.2 millones) para empresas con menos de 10 empleados. Sin embargo, no se dispone de información sobre los resultados de la implementación de dichos fondos. Lo que sí se conoce es que el gobierno entregó USD 23 millones a 105 maquilas para el pago de salarios de los empleados durante la pandemia (Bu, 2020). Estos dos datos demuestran las disparidades en materia de apoyo al sector privado y también las contradicciones en la forma en que las medidas fueron implementadas. Por un lado, se invirtió una cantidad considerable de dinero para que el sector maquilero no detuviera sus operaciones pero, por otro lado, no se protegió al personal trabajador ya que la medida que impedía la circulación no fue eficiente respecto de las excepciones establecidas por las normas. Esto dio lugar a eventos represivos por parte de las fuerzas de seguridad contra trabajadoras de la maquila. El 12 de agosto, un bus que transportaba trabajadoras de una maquila en San Pedro Sula (que concentra el 80% de la industria maquilera del país) fue detenido en un retén policial. Ante la negativa de los policías de permitir el traslado de las trabajadoras y las protestas de estas por la demora que se traduciría en pérdida de empleos, la policía accionó una bomba lacrimógena dentro del bus causando serios daños a las personas que se transportaban en él (Bu, 2020). Ni el gobierno, ni la policía, ni la empresa maquilera se hicieron responsables de los daños causados.

Además de esos fondos, el gobierno benefició al sector maquilero con contratos directos para la fabricación de equipo de bioseguridad. Se reporta que 122 maquilas del sector textil fueron beneficiadas por el Gobierno para hacer mascarillas a cambio de USD 128 mil y batas quirúrgicas, por USD 443 944 (Bu, 2020).

Los datos macroeconómicos no reflejan las disparidades e injusticias producidas por los programas de gobierno destinados a apoyar la economía de los países durante la pandemia. Los efectos de la crisis y de su manejo serán evidenciados por el aumento de la pobreza, la marginalidad, la migración y la economía ilegal. Las remesas y la economía informal son los grandes pilares que evitan el quiebre económico de estos países y en ellos se esconden historias de supervivencia, depredación y miseria. Esos efectos serán también el alimento del clientelismo durante un año electoral.

### El Hambre, asistencialismo y clientelismo

“En general, los grandes burócratas prefieren no decir -no escribir- la palabra *hambre*. Por no decir prefieren no hablar tampoco de malnutrición, desnutrición, esas cosas y, para hacer como que hablan cuando preferirían callar, cuando están callando, han inventado el modismo «inseguridad alimentaria» –o, en inglés, *food insecurity*.”

El hambre, Martín Caparrós.

No hay otra manera de nombrarlo. Hay que repetir muchas veces la palabra para transmitir imperfectamente su desolación. En Honduras hay Hambre.

El confinamiento obligado por la pandemia hizo que en las calles de Tegucigalpa y San Pedro Sula el rondara el Hambre. Los comercios cerraron, también las escuelas, los bares, las iglesias. Hubo retenes militares y policiales pero en las esquinas hubo también familias completas con hambre. En los retenes de las fuerzas de seguridad instalados en las entradas de la ciudad, a pocos metros y aprovechando que los carros debían frenar, también se instaló el Hambre. Son cientos de familias, algunas que ya tenían hambre y muchas otras más que en pocas semanas de confinamiento fueron devoradas por el Hambre. No se puede saber su número porque, como suele suceder, fueron invisibles para muchas personas, especialmente para el gobierno. Algunos automovilistas, obligados a detenerse por un retén, sacaban por la ventanilla unos lempiras para esas manos de niños y niñas, de madres embarazadas y con más niños en la espalda. Rápido, con miedo, porque el Hambre asusta. Algunos aceleraban el carro, amenazantes, tratando de ahuyentar la jauría hambrienta. Insultaban o gritaban «¡Vaya, busquen trabajo, huevones! Es miedo y odio a un destino probable o a un pasado tal vez no tan lejano. Los más jóvenes de esas familias se paraban frente a los automóviles, intrépidos «sí no parás me pasás encima.» En Honduras el Hambre no se llamó como en otros países «banderas blancas». Nadie habría acudido al llamado porque todos alrededor también tenían hambre. Fue eso, solamente Hambre, fue silencio. Ahora, con la reapertura económica, las calles se llenaron como siempre de bullicio, tráfico, desorden, violencia, caos. Y el Hambre volvió al lugar donde siempre ha estado, las sombras.

La cara oficial del hambre en Centroamérica se llama asistencialismo que en su contexto político tiene un apellido, clientelismo. En El Salvador se anunció desde el inicio la entrega de USD 300 a las familias que no estuvieran recibiendo ingresos. Se entregó una sola vez a un número limitado de hogares. Con eso se cubriría la canasta básica de un mes. Nayib Bukele también dijo que en total se entregarían USD 2.7 millones en paquetes alimenticios. El presidente también anunció que para este programa se destinarían USD 50 millones mensuales. Poco se sabe sobre cómo fueron destinados esos fondos, pero mucho se sabe de su anuncio porque fueron motivo de grandes campañas publicitarias. En Guatemala se anunció el Bono Familia para los sectores más vulnerables y se orientó para el pago de luz eléctrica. Donde hay hambre no hay luz eléctrica y si la hay, no hay recibos, ni dirección fija, ni contadores.

Más del 60% de la población en Honduras vive en la pobreza y de esos, el 38.7% lo hace en la extrema pobreza. A finales de marzo, el gobierno de Juan Orlando Hernández anunció la operación (sí, en términos militares) Honduras Solidaria. Se anunció

que 800 000 raciones de alimentos serían entregadas a 3,2 millones de personas en todo Honduras, se les llamó Bolsa Solidaria. Su contenido era productos de bajo valor alimenticio pero sobrevalorados financieramente. Fue bolsa de corrupción. También llevaban alimento espiritual —lo único que le queda a la gente con hambre— porque en cada bolsa se incluyó una cartilla evangélica. Se anunció luego que de bolsa se pasaba a Saco Solidario. La indignación fue grande. La bolsa se entregó una sola vez y, según muchas personas, solamente a gente cercana al Partido Nacional. Se requería entregar la identificación personal, algo que cualquier persona en Honduras desconfía hacer cuando es un militar el que la pide. Porque fueron eso, militares los que la entregaron en nombre de Juan Orlando Hernández. Fue en efecto, una operación. También se distribuyeron 355 millones de lempiras entre 292 municipios para abarcar un total aproximado de 711 000 familias beneficiadas. Eso para más bolsas solidarias, de 500 lempiras (USD 20) cada una, una sola vez. Y luego vinieron los huracanes, dos de ellos, uno tras otro, Eta y Iota. Con ellos, la devastación y por supuesto, más hambre.

### ¿Quién tiene el mejor hospital?

—Aquí, como mirujeas, no hay nada derecho, como nos lo tenían contado.  
Las calles torcidas, como costillares de piedra, torcidas las casas, torcida la plaza  
y la iglesia... ¡Ja!... ¡Ja!... con un campanario para acá y otro para allá  
y la cúpula que ni acordeón... ¡que aire la dejaría torcida!  
—¡Callá— le espetó Celestino—, Tierrapaulita es así, porque es así, y a la tierra que  
fueres...!  
—Calla lo que vieres, pero es que de aquí, vamos a salir yo con el pescuezo torcido,  
como la culpa traidora, y vos con las piernas de horqueta...!

Mulata de Tal, Miguel Ángel Asturias.

Tres países, tres hospitales, tres fiascos. Uno, el de El Salvador, fue presentado como el mejor hospital del mundo gracias a una inversión publicitaria más cara y más eficiente que el hospital mismo. El otro, el de Guatemala, presentado con menos pompa pero igual se ofreció algo que fue cumplido solo en sus condiciones más básicas. Los otros (porque eran siete), los de Honduras, fueron botín de un fraude millonario movido por la corrupción de la clase política en el gobierno.

Todo ofrecido, todo torcido.

Desde marzo se habilitaron o se empezaron a construir hospitales temporales para tratar enfermos de COVID-19 en Guatemala. El del departamento de Guatemala se instaló en el Parque de la Industria, un espacio usualmente utilizado para eventos masivos como conciertos, la feria del libro nacional, ferias comerciales, entre otro tipo de eventos y convenciones. Se ofreció que tendría capacidad de atención para 3 mil personas y una unidad intensiva que sería la más grande de Centroamérica, según lo dijo el presidente. Según el Ministerio de Salud, la capacidad no supera las 300 camas y según la Procuraduría de Derechos Humanos, 240 ya se encontraban ocupadas (Flores, 2020). No tardaron las protestas de médicos por falta de equipo, personal y de pago y de pacientes por las malas condiciones en que se encontraban. La comida estaba mohosa.



Nayib Bukele invirtió mucho en la publicidad del nuevo hospital, un gran hospital, con 2,000 camas y 300 unidades de cuidados intensivos. Costará USD 70 millones, dijo el presidente. Se construyó, pero su entrada en funcionamiento llegó tarde. No había suficiente personal para atender las necesidades ofrecidas. Mientras se construía, los hospitales se saturaron y reinó la precariedad. Pero el dinero se invirtió. Según el Ministerio de Hacienda, se hicieron cambios en las fachadas de los hospitales (USD 138,396.42), se instalaron seis “tótems” con los nombres de los hospitales y el logo del gobierno (USD 53,748.45), se iluminó la fachada del nuevo hospital (USD 8,012), se iluminó la fuente y los muros de ese hospital con 295 reflectores LED (USD 24,119). Todo quedó bonito y se promocionó a lo grande. Tanto que generó envidia en los países vecinos y muchas personas expresaron su deseo de tener un Bukele de presidente. El hospital se inauguró antes de estar listo, antes incluso de haber contratado al personal (Guzmán, 2020). Pero fue un éxito de marketing político.

Fueron siete hospitales móviles, tipo militar, los ofrecidos por Juan Orlando Hernández. La compra se delegó a una entidad, Inversión Estratégica de Honduras, Invest-H. Se dijo que venían de Turquía y que iban a quintuplicar la capacidad de atención médica del país. Se invirtió en ellos el 27% de presupuesto asignado para la pandemia. Las prioridades de inversión en este país son un contrasentido. Solo un 2 % que se invirtió en medicamentos, 1.6 % en recurso humano y menos del 1 % se invirtió en mejorar la infraestructura hospitalaria ya existente. El negocio fue comprar siete hospitales móviles y siete plantas de residuos (USD 48 millones). Invest-H también hizo otras compras relacionadas con la pandemia y tiene muchos contratos del Estado en otras áreas (carreteras, la reconstrucción después de los huracanes). Hicieron una gran estafa. Pidieron una cotización, luego la falsificaron para recibir el pago total de la compra, por adelantado. El fraude se hizo público porque la empresa a la que le pidieron la cotización lo denunció. Hasta octubre llegaron dos hospitales al puerto de Cortés. No hubo acceso a nadie, solo se transmitieron imágenes a través de las cámaras de seguridad del puerto. Otras empresas recibieron contratos para acondicionar los terrenos en los que debieron ubicarse los hospitales. No se hizo nada y la salida fue entregar el problema a los militares. Con los huracanes Eta y Iota, los hospitales se inundaron pero no se evacuó a las personas para que no se pensara que fueron un fracaso.

Todo torcido.

47

La pandemia como tal no explica la intensificación de los conflictos sociales y políticos ni el surgimiento de nuevos. Las medidas que tomaron los gobiernos sí lo hace porque los conflictos son demandas específicas por múltiples insatisfacciones de diversos grupos sociales. Tienen al Estado como referente o receptor de las demandas y la forma en que éste las maneje es determinante para el escalamiento o reducción de su intensidad.

El cierre de algunas áreas de la economía produjo tensiones con grupos del sector privado afectados. En El Salvador, Guatemala y Honduras esas tensiones aumentaron debido a la corrupción en el manejo de los fondos y en su adjudicación preferencial para ciertos empresarios allegados al poder oficial. Al final, las tensiones se redujeron luego de pactos y negociaciones, o el mismo temor a la pandemia.

En El Salvador, la ANEP pactó con el gobierno la reapertura económica. De ese pacto surgió FIREMPRESA. Hubo desavenencias entre ambos sectores que llevaron a que Bukele desconociera a Javier Simán, presidente de la ANEP, como representantes de la empresa privada. La Asamblea aprobó

la Ley Transitoria de Emergencia por la Pandemia COVID-19, Atención Integral de la Vida y la Salud y Reapertura de la Economía. La Ley contó con el aval de la ANEP y además fue su presidente, Javier Simán, quien se encargó de liderar el lobby empresarial. La Ley fue vetada por Bukele 15 días después, mientras se acordó con un grupo de los empresarios más influyentes del país una reapertura económica para el 6 de junio. Bukele anunció el inicio de la reapertura económica a partir del 6 de junio. Sin embargo, en cadena nacional, Nayib Bukele ordenó a los miembros de su gabinete no reunirse con la ANEP. Javier Simán cuestionó la legalidad del plan de reapertura económica presentado por el ejecutivo. El presidente de la ANEP indicó que esta reapertura tenía que realizarse a través de decreto legislativo y que en estas condiciones la reapertura quedaba a criterio de cada empresario (El Economista, 2020a). La entrada en escena de Javier Simán sitúa a la ANEP en una posición política activa y de oposición en comparación con los primeros meses del nuevo gobierno cuando tuvo un rol más pasivo. Frente a este escenario, el presidente Bukele optó por desconocer a la ANEP como representante del empresariado y negociar directamente con los dueños de empresas grandes, como Industrias La Constancia y Súper Selectos, esta última propiedad del principal adversario político en las elecciones de 2019 por parte del partido ARENA.

En Guatemala esas tensiones no escalaron. Para incentivar el crecimiento económico más allá de los programas sociales, el gobierno de Guatemala, a través del organismo legislativo, presentó un paquete de acciones políticas y legislativas como propuestas para la reactivación económica que incluyó temas fiscales, vivienda, construcción e infraestructura, bancos, leading, entre otros. La propuesta del gobierno fue presentada a principios de agosto y semanas después, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financieras (CACIF), presentó su propuesta. En ella se proponen 27 acciones en el plano económico, institucional, respecto al clima de mercados, recursos humanos e infraestructura para los próximos 10 años (CACIF, 2020). Tanto la propuesta del gobierno como del CACIF, coinciden en legislaciones y acciones que buscan la aprobación para lo que se considera el motor de la reactivación económica.

48

En Honduras, las entrevistas con empresarios revelaron que existe una diferencia en materia de las tensiones con el gobierno entre los empresarios que reciben contratos del Estado y los que no. Además, hay una tensión histórica con algunos grupos empresariales del norte, especialmente los agremiados en Cortés. Según los entrevistados, la reactivación y reapertura económica ha sido improvisada y arbitraria. Además, las medidas tomadas para proteger a las empresas no son coherentes con el ritmo burocrático de las instituciones, lo cual podría derivar en conflictos laborales. Como se mencionó anteriormente, hubo sectores más beneficiados que otros, como el de las maquilas y las empresas que recibieron los fondos para la pandemia a través de Invest-H y otras entidades de gobierno. La tensión se extiende al plano electoral ya que se denuncia que los contratos otorgados sirven, entre otras razones, para canalizar fondos para la campaña electoral del Partido Nacional.

Ante la carencia de acciones concretas por parte del gobierno de Nicaragua, el COSEP y FUNIDES realizaron en los meses de junio y agosto respectivamente, propuestas de medidas económicas para ser tomadas por el gobierno (Divergentes, 2020; Confidencial, 2020c). Incluyeron, por ejemplo, la modificación de normativas que permitan la reclasificación de los deudores con el fin de reestructurar los créditos personales, de tarjetas de créditos, hipotecarios y pymes; exonerar los productos de la canasta básica y de salud esenciales para contrarrestar la pandemia; reformar la Ley de Concertación Tributaria, que revierta los efectos negativos de la reforma de 2019; revisar los precios de medicamentos que se elaboran en el país; agilizar los procesos de importación y exportación, particularmente la liberación de importaciones referentes a alimentos de canasta básica y a medicamentos; aprobar una moratoria para el pago de servicios básicos estableciendo un periodo de gracia de tres meses tanto para la población en mayores condiciones de vulnerabilidad como para las micro, pequeñas y medianas empresas; aprobar una nueva reducción a la tarifa de energía eléctrica, superior al 3%; realizar transferencias, en efectivo o en especies, a grupos vulnerables, en especial en hogares donde habiten personas que trabajen por cuenta



propia; solicitar fondos a la cooperación internacional; reasignar recursos del Presupuesto General de la República y canalizar recursos a través de programas sociales existentes. El gobierno de Ortega se ha caracterizado por una alianza estratégica con el gran capital, al punto de que algunos han señalado que en el aspecto económico su fórmula es similar a la de Somoza “ustedes hagan dinero, que yo haré la política” (Revista Envío, 2019).

La población afectada por el confinamiento demostró su descontento desde la entrada en vigencia de las medidas adoptadas por los gobiernos. En lugares en donde la precariedad obliga a las personas a la supervivencia diaria, el confinamiento produjo rechazos y episodios de violencia en protesta por las disposiciones tomadas por los gobiernos.

La Coordinadora Sindical Salvadoreña (CSS) en ocasión del 1° de mayo, organizó una marcha en la capital salvadoreña en la que dieron a conocer sus demandas por condiciones dignas de trabajo, salud y alimentación. La Coordinadora Intergremial Rafael Aguiñada Carranza (CIRAC) expuso que: « [La manera de abordar la pandemia está ...] caracterizada por la improvisación, autoritarismo, militarismo, inoperancia, incapacidad y populismo». Exigieron además al ministro de Trabajo, Rolando Castro, «tomar en serio su labor y frenar las amenazas y despidos en las diferentes empresas, instituciones gubernamentales y municipalidades, en medio de la pandemia» (ARPAS, 2020). En contraposición, el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Órgano Judicial (SITTOJ) y el Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISS), quienes marcharon hacia el Ministerio de Trabajo en respaldo al trabajo realizado por el Ejecutivo. Ellos fueron recibidos por el titular de esa cartera de estado (ARPAS, 2020).

Por otro lado, el martes 12 de mayo de 2020, grupos de personas protestaron a través de una acción denominada #PitazoSV consistente en cacerolazos y bocinazos de autos contra el manejo del Gobierno salvadoreño frente a la pandemia por COVID-19. La población denunció la falta de planificación gubernamental respecto del retorno de las personas varadas en el exterior que no pudieron ingresar al país luego del cierre de fronteras dictado por la cuarentena domiciliar obligatoria (8 semanas hasta entonces), las condiciones precarias de los centros de contención y la falta de insumos para protección del personal sanitario (El Diario de Hoy, 2020a).

49

En Guatemala, a nivel local, se reportaron protestas en los mercados de Quetzaltenango y de San Idelfonso Ixtahuacán, Huehuetenango. En el primer caso, comerciantes del mercado Minerva se opusieron a la prohibición de clausura indefinida. La respuesta fue la desobediencia a la medida dictada por el concejo municipal. En el segundo caso, los vendedores decidieron retener al alcalde municipal cuando se intentó cumplir con el mandato Ejecutivo de implementar toque de queda durante los fines de semana (Chumil, 2020).

A pesar de la prohibición de reuniones, las protestas concertadas alrededor de COVID-19 no han sido restringidas o limitadas con acciones represivas coercitivas o evidentes. Sin embargo, sí han sido criticadas por el gobierno (Marroquín, 2020) o por la sociedad, principalmente porque se considera son fuente de contagio. En la ciudad capital, un grupo de manifestantes decidió hacer un recorrido dentro de sus vehículos para reclamar libertad de locomoción. Estas personas consideraban que con las medidas aplicadas se limitaba su derecho al trabajo y la circulación (Sapalú, 2020). En Sololá, un grupo de conductores de moto taxis generó un bloqueo para exigir que se les permitiera trabajar, además de no restringir el funcionamiento de mercados.

La baja ejecución presupuestaria, poca claridad en el gasto público relacionado a la implementación de los programas COVID-19 o la falta de insumos en los hospitales para atender a los pacientes, también ha sido motivo de inconformidad social (EFE, 2020)

Una protesta más fue la del personal de salud del hospital provisional ubicado en el Parque de la Industria. En esta se hicieron evidentes las malas condiciones laborales (falta de pago, falta de recursos para tratar

pacientes, saturación en hospitales, falta de estrategia y protocolos, deficiente política de pruebas, exigir más personal para tratar la enfermedad que causó el colapso del sistema hospitalario, medicinas vencidas) del personal contratado para tratar gente afectada por el virus por el virus (EFE, 2020).

En Honduras, la conflictividad social explotó a las pocas semanas de haber sido implantadas las medidas frente a la pandemia. Uno de los primeros gremios en protestar fue el del transporte, específicamente, los taxis. El toque de queda afectó directamente a este masivo gremio el cual inició las protestas por alimentos y por el derecho a trabajar. Representantes del gremio argumentan que más de 35 mil taxistas en todo el país necesitaban alimentos para sus familias y que el Estado no había cumplido con los ofrecimientos hechos para enfrentar la falta de circulación durante la pandemia (Proceso Digital, 2020). Los taxis son el medio a través del cual se moviliza el comercio informal y también buena parte de la economía ilegal. Semanas antes del inicio del toque de queda, hubo en Tegucigalpa protestas de taxistas en rechazo a la entrada de servicios que utilizan plataformas similares a las de UBER. Poco antes de eso fue asesinado uno de los principales dirigentes del gremio, Oscar Castillo, quien ya había sido amenazado luego de denunciar la excesiva carga de extorsiones y asesinato de pilotos que el gremio enfrenta.

El incumplimiento en la entrega de la Bolsa Solidaria también produjo protestas en diferentes puntos de las principales ciudades del país. Vinculado a la falta de respuesta y denunciando la corrupción en los fondos destinados a la pandemia, el CNA implementó la campaña “¿Dónde está el dinero? #Hondurasloexige” que luego fue replicada en diferentes países de la región. Cientos de personas marcharon en agosto con ese lema por la principales ciudades del país. La consigna fue pintada en mantas, calles y paredes. La Alcaldía de Tegucigalpa intentó borrar el grafiti, pero varias personas lo impidieron. El lunes 10 de agosto, desconocidos lo cubrieron con aceite, lo que provocó accidentes de motociclistas. Posteriormente, la alcaldía capitalina lo cubrió con tierra para evitar el peligro, pero una multitud se dedicó a retocarlo (DW, 2020). Otro ámbito en donde ocurrieron protestas violentas en Honduras fue el de los mercados. Comerciantes informales fueron repetidamente reprimidos por las fuerzas de seguridad ante su negativa a cerrar la actividad comercial (Mejía, 2020a).

La conflictividad en Honduras ha sido de las más altas de la región durante la pandemia. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha llevado a cabo un monitoreo constante de las protestas durante la pandemia. Desde la entrada en vigencia de las medidas en marzo, se han reportado 611 protestas en 87 municipios. Un 25% de las protestas es por alimentos, 16% por el regreso al trabajo, 14.7% por el pago de bonos estatales, 16% por demandas sociales en general y el resto se distribuye en la vulnerabilidad ante la COVID-19, pago de salarios, corrupción, exigencia de equipo de bioseguridad. La mayoría de protestas proviene de comunidad, le sigue el sector de transporte y el personal de salud (OACNUDH, 2020).

Se calcula que en Honduras el 30% de la población económicamente activa labora en el sector formal. De ese sector han surgido diversas protestas relacionadas con las medidas tomada o no tomadas por parte del gobierno, por ejemplo empleados por contrato del Hospital Gabriela Alvarado de la ciudad de Danlí, entre los afectados hay personal médico, de enfermería, de vigilancia, personal administrativo, camilleros y técnicos; empleados de la Comisión Permanente de Contingencias Honduras COPECO y Microbiólogos de San Pedro Sula; empleados del Instituto Nacional Agrario, INA; empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH; médicos y enfermeras del Hospital Leonardo Martínez de San Pedro Sula; el sector magisterial que en reunión virtual decidieron suspender el proceso de clases virtuales hasta que el Estado de Honduras haya pagado sus salarios mensuales retrasados (ACI PARTICIPA, 2020).

## Derechos Humanos

La implementación de las medidas para enfrentar la pandemia han sido señaladas por causar violaciones a los derechos humanos. Hasta el mes de julio, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH) había recibido 3,179 quejas o denuncias y solicitudes de atenciones de la población, de las cuales un total de 1,198 fueron relacionadas directamente por COVID-19. El 57 % de esas denuncias fueron en contra de autoridades centrales, 299 de ellas en contra de la Secretaría de Salud, 110 en contra de la Policía Nacional, 127 en contra de alcaldías municipales y 50 contra centros penales (Irías, 2020).

La política de capturas por violación al confinamiento produjo daños a las personas ya que no se contaba con protección de bioseguridad en las instalaciones de la policía en donde han sido ubicadas. Hasta el mes de agosto, alrededor de 56 mil personas habían sido capturadas por violar el toque de queda. La Policía Nacional ha justificado estas detenciones de dos maneras, por violar decreto 021-2020 (del toque de queda) y por violar el artículo 186 del Código Penal que dice: “Será penado con reclusión de seis meses a dos años quien infrinja las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria con el fin de impedir la introducción o propagación de una epidemia, o de una epizootia susceptible de afectar a los seres humanos.” (Mejía, 2020).

Viena Ávila, defensora de derechos de las mujeres trans en Honduras, manifestó que durante el confinamiento se ha impedido el trabajo de defensa de los derechos humanos en general y en especial de la población LGBTIQ. Argumenta que el hecho de desplazarse para atender una denuncia implica un riesgo dado que en los retenes la policía militar y la policía nacional actúan con agresividad amparados por la impunidad que les da el toque de queda.<sup>17</sup> En los primeros 17 días de confinamiento, el Comité de Familiares de Desaparecidos en Honduras, COFADEH, reportó que 45 defensores y defensoras habían sufrido agresiones y detenciones como represalias por su trabajo así como siete periodistas habían sido agredidos y detenidos, acciones durante las cuales sus equipos fueron decomisados y el material televisivo borrado (Allas, 2020).

51

Una de las dimensiones de los efectos de las medidas tomadas por los gobiernos en los derechos humanos es lo relativo a los derechos laborales. La mayoría de personas entrevistadas en Guatemala no conocía las medidas aplicadas más allá de la posibilidad del trabajo desde casa. Se menciona en algunas entrevistas la suspensión laboral y que en algunas empresas, existió presión patronal para forzar la renuncia de empleados.

Jorge Santos enfatiza que con las medidas aplicadas se normó la violación de derechos laborales, porque ya existe un código de trabajo que regula el ámbito” (23 de septiembre, 2020). En este sentido, Santos enfatiza que las mismas disposiciones justificaron los despidos injustificados. El Procurador de los Derechos Humanos resaltó que después del sector salud, la mayor cantidad de denuncias referidas por violación de derechos humanos están vinculadas a temas laborales. Estas se han recibido en la defensoría de las personas trabajadoras, especialmente por pérdida de empleos. En su consideración “el derecho al trabajo en esta coyuntura es sumamente vulnerado” a eso se suma “una inspección de trabajo con pocos dientes, con poco personal.”<sup>18</sup>

Además, las violaciones a los derechos humanos se cruzan con las desigualdades de género. Ana Cofiño identifica que hay que hablar más y analizar las implicaciones del confinamiento en mujeres que trabajan

<sup>17</sup> Entrevista a Viena Ávila, directora de la Asociación Feminista de Mujeres Transgénero, AFET, Tegucigalpa, Honduras, 23 de octubre, 2020.

<sup>18</sup> Entrevista a Jorge Santos, UDEFEGUA, Ciudad de Guatemala, 23 de septiembre, 2020.

en espacios domésticos, quienes se quedaron encerradas en la casa del patrono ¿Qué tipo de explotación laboral han vivido? ¿Cómo ha sido la relación familiar –trabajadora durante la pandemia? Este tipo de preguntas son importantes, y más importante es escucharlo de la voz de las mujeres que han vivido esta situación.<sup>19</sup>

El 22 de julio de 2020, la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador FEASIES y la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz ORMUSA en El Salvador, presentaron un balance de las denuncias y avisos sobre vulneraciones a derechos laborales que recibieron a través de los equipos de asesoría y atención legal en el marco de las medidas adoptadas por el gobierno salvadoreño ante la pandemia por el COVID-19. La suspensión de contratos laborales que irrespetan procesos y debidos pagos establecidos por la ley, constituyen el principal hecho denunciado, siendo el sector de maquila textil el más afectado con 71,000 personas (54.5% de los casos). Se reportaron además 4,418 personas despedidas sin ningún tipo justificación, de las cuales 30.8% son mujeres y 69.8% son hombres, siendo menores de 29 años el 79.3% de ellas. El balance hace especial énfasis en que “105 directivos sindicales suspendidos, 100 mujeres fueron víctimas de violencia y acoso laboral y 88 personas despedidas por haberse contagiado por COVID-19” (ORMUSA-FEASIES, 2020).

Valiéndose además de datos presentados por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), las organizaciones señalan que entre febrero y mayo de 2020, “[...] se contabilizó un promedio del 10% de disminución de cotizantes y un total de 73,072 empleos formales afectados (38% mujeres y 62% hombres) por no realizar el pago de cuotas previsionales” (Superintendencia del Sistema Financiero, 2020).

Por su parte, las cifras reportadas por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), informan que “entre febrero y abril de este año, se reportan 53,713 empleos afectados (98% del sector privado y 2% del público impactando mayormente en los sectores de la construcción, agricultura, caza, silvicultura, pesca y trabajadoras/es independientes. )” (Portal de Transparencia, 2020).

El 26 de marzo de 2020, asociaciones de zonas francas, gobierno de Nicaragua y sindicatos firmaron un acuerdo para proteger a las personas empleadas. Empresas en zonas francas fueron autorizadas para aplicar la reducción de horas laborales, teletrabajo y pago adelantado de subsidios (CEPAL, 2020). Esto constituye la única medida gubernamental publicada para “proteger” los derechos laborales en el marco de la pandemia. En ese sentido, la ausencia de medidas de protección es congruente con la política del gobierno de minimizar el impacto del COVID-19 en la salud y en la vida de la población. Así, el Presidente del COSEP señaló que el 59% de las empresas tomaron como principal medida hacer que las personas empleadas utilizaran las vacaciones adelantadas, o las vacaciones forzadas y como la segunda medida decidieron reducir las horas de trabajo en un 37%. Tanto la gremial como el gobierno no sólo permitieron sino que legitimaron y ven como positiva la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores nicaragüenses en el marco de la pandemia (COSEP y OIT, 2020). Los resultados de la encuesta empresarial realizada entre COSEP y la OIT demuestran como medidas de cuidado del empleo de los trabajadores en primer lugar sostener el trabajo de forma mixta: de manera presencial y a distancia, en segundo lugar (37%) sostener el trabajo ciento por ciento presencial y en tercer lugar (10%) realizan el trabajo totalmente a distancia. Por otro lado, el 7% de las empresas encuestadas cerró (COSEP y OIT, 2020).

En Guatemala, el Ministerio de Trabajo reportó que para el mes de junio, existían 191 denuncias por despidos injustificados. La misma institución estima que entre el 10 y 20 % de las plazas en trabajo formal se perderían al finalizar el año (Gándara, 2020). El Ministerio de Trabajo identifica que el trabajo no sólo ha sido impactado por los despidos, el cierre económico y el confinamiento también han afectado su calidad. Por estas estimaciones, la CEPAL y la FAO identifican que 300 mil personas más se sumarán a los grupos de pobreza en los próximos meses (Morales, 2020). Sin embargo, se calcula que la pérdida

<sup>19</sup> Entrevista a Ana Cofiño, feminista, Ciudad de Guatemala, 14 de septiembre, 2020.

de ingresos en los hogares por desempleo sumará 1,236,000 personas más a los grupos que ya viven en esta condición (Gutiérrez, 2020).

Otros grupos de población han sido vulnerados en sus derechos humanos por acción directa o indirecta de las medidas tomadas por los gobiernos. En El Salvador fue reportado un masivo contagio en el Asilo Sara Zaldívar, en junio de 2020. El Ministro de Salud informó que había 80 ancianos y ancianas contagiadas de COVID-19 en el referido Asilo. El contagio masivo “deja ver claramente la irresponsabilidad del Ministerio” (IDHUCA, 2020).

Así mismo, Amnistía Internacional, reportó que entre abril y julio, el gobierno de Nicaragua ordenó la excarcelación de 4,515 personas de diversas cárceles del país. Pese a que esto se hizo durante la pandemia, no se reconoció oficialmente como una medida frente a la COVID-19 o como respuesta a los múltiples señalamientos sobre el peligro del hacinamiento de las cárceles en los centros penitenciarios, sino que la medida se presentó un “beneficio de convivencia familiar”. Desde la Oficina de la Alta Comisionada de la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se ha señalado que ninguno de las más de 4000 personas excarceladas corresponden al grupo de personas en prisión por razones políticas. Se excarceló a personas por delitos comunes (Noticias ONU, 2020).

La otra dimensión que tienen las violaciones a los derechos humanos es la de género. En los cuatro países estudiados se ha manifestado que las medidas adoptadas por los gobiernos no contemplaron consideraciones de género. La oficina de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, ha señalado que los impactos de la pandemia son diferentes para hombres y mujeres, siendo las mujeres son las más afectadas por el trabajo de cuidados no remunerado “sobre todo en tiempos de crisis” y que el “contexto de emergencia aumenta los riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas”. Esta situación se ha alertado por diversos organismos internacionales de manera tal que los Gobiernos pueden acceder a esta información y tomar medidas al respecto.

53

En el caso Nicaragüense no se han considerado estas y otras particularidades que colocan a las mujeres y niñas en mayor condición de vulnerabilidad frente a la pandemia. Una situación similar ocurre con respecto a la población LGTBIQ. Respecto de esta población no se ha documentado una sola medida que permita garantizar un enfoque diferencial en el manejo de la pandemia a favor de las necesidades particulares de este grupo de personas.

De acuerdo a la CEPAL, sólo el 6.3% de la medidas implementadas por el gobierno de El Salvador son diferenciales en cuanto a perspectiva de género. El Salvador no ha implementado una sola medida a favor del acceso a anticonceptivos y en general a favor de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, lo que tendría un grave impacto en la vida de miles de mujeres (ONU, 2020). Una de las medidas implementadas, la activación de la línea 126 (de ayuda en caso de violencia) fue socializada 45 días después de iniciada la cuarentena domiciliar obligatoria. Esta línea, que operaba atendiendo la violencia en “horario de oficina” amplió su horario de atención el 11 de mayo, pasando a atender de 7 a.m. a 10 p.m. (El Faro, 2020). Sobre lo anterior, es pertinente destacar que, como es sabido, la violencia no tiene horarios y que es responsabilidad estatal asegurar la atención inmediata durante las 24 horas del día particularmente en casos de confinamiento obligatorio.

La Procuraduría para los Derechos Humanos (PDDH) en su informe presentado en junio de 2020, señaló casos de violencia institucional expresada en las denuncias de 23 mujeres, entre ellas una embarazada (PDDH, 2020).

Lisbeth Gramajo, señala que en el caso de Guatemala, en los primeros meses se redujo la violencia delincriminal pero la violencia contra las mujeres aumentó. El espacio doméstico se convirtió en el lugar del confinamiento y por ende, el encierro con el perpetrador ha conllevado a que la violencia doméstica

sea significativa. Alejandra Gutiérrez señala que debido al confinamiento, la atención en materia de salud sexual y reproductiva se redujo más del 50 por ciento, esto por el cierre de centros de salud, por el miedo al contagio o porque las parejas o el entorno familias restringe la libre locomoción. Esto se reflejará “en embarazos no deseados y la posibilidad de muertes materna porque no hay acceso salud”.<sup>20</sup> El número de niñas embarazadas reportados por el Observatorio de Salud Reproductiva, hasta septiembre 2020, fue de 77,847 casos; no se menciona ningún programa o política pública para apoyarlas.

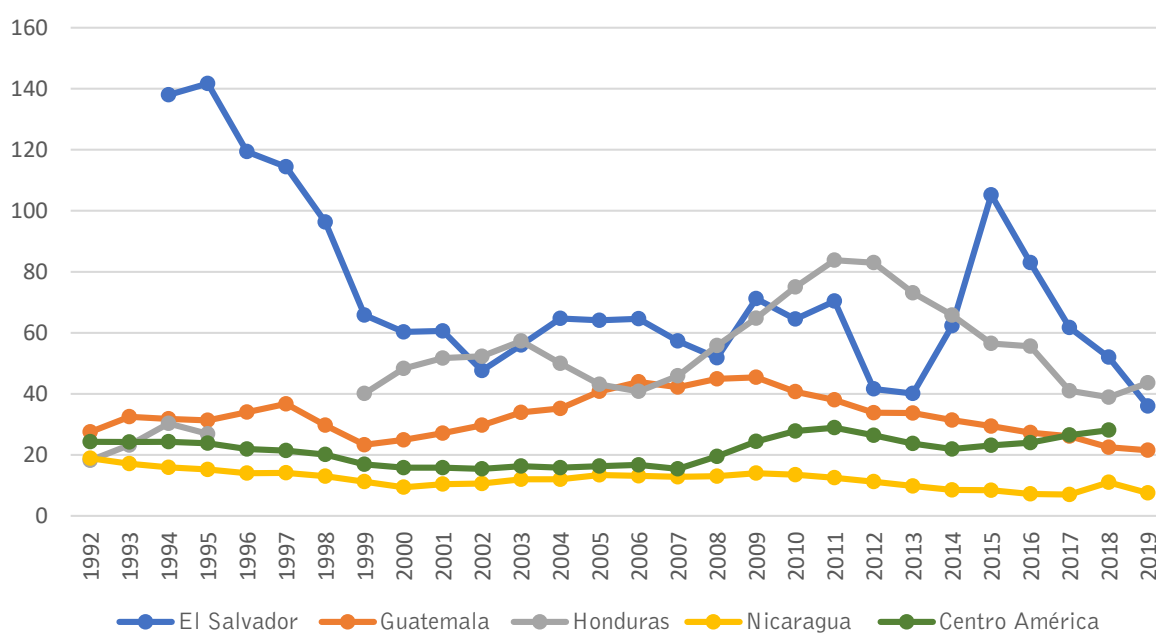
## Violencia

Otro de los ámbitos en donde las medidas podrían haber impactado es el de la violencia. Al inicio de la pandemia se proyectó que la violencia criminal podría reducirse debido al confinamiento el cual implicaba una reducción del uso del espacio público, el lugar en donde ocurre la mayoría de hechos criminales. También se pensó que el despliegue masivo de fuerzas de seguridad para el control de las medidas de confinamiento contribuiría a una posible reducción de la violencia. Al contrario, organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres y de la población LGBTIQ proyectaron que el confinamiento obligado podría derivar en el aumento de la violencia sexual y basada en género.

Los datos disponibles demuestran que la violencia en efecto se redujo de acuerdo a la tendencia de disminución de homicidios que en El Salvador, Guatemala y Honduras se ha observado desde hace algunos años. También se evidencia que el pronóstico de aumento de la violencia sexual y basada en género se cumplió. En el primer caso se destaca que si bien los homicidios han disminuido, no hay evidencia que permita vincular eso a las medidas adoptadas por los gobiernos. Por otro lado, otras formas de violencia podrían haber aumentado pero los datos disponibles no permiten evidenciarlo debido a que la mayor parte de esas expresiones de violencia no se reportan. En el segundo caso, la evidencia disponible permite demostrar el aumento de la violencia sexual, pese a que las condiciones para la denuncia han sido más adversas de lo que ya eran debido al confinamiento.

54

Tasa de homicidios por cien mil habitantes



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial

<sup>20</sup> Entrevista a Alejandra Gutiérrez, directora Ocote, Ciudad de Guatemala, 23 de septiembre, 2020; entrevista a Lisbeth Gramajo, Investigadora URL/IDGT Migración, Ciudad de Guatemala, 11 de septiembre, 2020



En los últimos dos años y medio, se ha evidenciado la reducción de los homicidios en El Salvador. No existe una diferencia relevante antes de la pandemia y los datos reportados durante ésta. Esa tendencia podría estar vinculada a las negociaciones que el gobierno de Nayib Bukele ha sostenido con las pandillas tal como fue revelado por medios de comunicación local durante la pandemia (El Faro, 2020a). Por otro lado, organizaciones de mujeres reportaron que las denuncias por violencia hacia las mujeres incrementaron 70% durante los primeros dos meses de cuarentena (ARPAS, 2020a). En el caso del femicidio, hubo un alza durante el mes de abril; sin embargo, durante el último informe de la organización, la tasa de femicidios bajó en relación al año anterior. No obstante, las organizaciones insisten en la necesidad de que el gobierno realice acciones diferenciadas a fin de garantizar la seguridad de las mujeres no sólo respecto del femicidio sino de otras formas de violencia. La directora de ONU Mujeres en El Salvador señaló que el confinamiento “refuerza el aislamiento de las mujeres que tienen compañeros violentos, separándolas de las personas y los recursos que mejor pueden ayudarlas. Es la situación perfecta para ejercer un comportamiento controlador y violento en el hogar.” (ONU Mujeres, 2020). Esta situación de riesgo es de conocimiento público, por lo que no tomar acciones diferenciales para contrarrestarlas es consentir que sucedan.

En Nicaragua, el reporte de homicidios presenta una disminución que va de 259 homicidios en 2010 a 131 en 2020. (PN, 2020). No obstante, según la experta en temas de seguridad, Elvira Cuadra, se registraron 131 asesinatos durante el período de enero a junio de 2020, evidenciando un incremento del 338% respecto del año anterior para esas fechas, en que se reportaron 36 (La Lupa, 2020). Contrario a la información oficial, el experto en seguridad Roberto Cajina señala que a partir de los años 2012 y 2013 “nos encontramos con que las estadísticas oficiales que la Policía Nacional publica en su Anuario Estadístico ya venían manipuladas, porque estaban trabajando en función de vender a Nicaragua a los inversionistas extranjeros como el país más seguro de Centroamérica” (IP Nicaragua, 2020).

En Guatemala se reportaron 1,429 homicidios de enero a Julio 2020. En el mismo periodo del 2019 se reportaron 2, 207 (778 casos menos). El robo también presenta una reducción comparado con el mismo período del año anterior. Entre enero y julio 2020 se reportaron 1714 robos frente a los 2153 reportados el año anterior. Las denuncias por violencia intrafamiliar aumentaron en este período pasando de 548 entre enero y julio de 2019 a 692 en 2020 en el mismo período. El reporte de denuncias por delitos sexuales bajó en el período de enero a julio de 2020 comparado con el mismo período del año anterior ya que se reportaron 169 denuncias frente a las 216 del año pasado. El CIEN (2020) identifica que la reducción mayor se encuentra en marzo 2020, con un 46% menos de homicidios. Los datos preliminares al 21 de abril, arrojan que la reducción alcanza el 58%. De acuerdo a Walter Menchú, integrante del CIEN, este fenómeno es atribuible al COVID-19, para este investigador, que la gente no esté en las calles reduce la oportunidad de delito (Aguilar, 2020). El presidente, en cadena nacional, adjudicó esta disminución a los estados de prevención y sitio implementados en enero.

Las denuncias por violencia contra las mujeres aumentaron según lo reportado por la línea 5441, número destinado a recibir denuncias por violencia contra la mujer implementada previo a COVID-19. Durante el período de confinamiento se recibieron más de 50 mil llamadas denunciando diversas formas de violencia contra la mujer. La Secretaría de la Mujer del Ministerio Público informó que del 1 al 23 de marzo hubo 1 mil 541 denuncias por violencia psicológica, 1 mil 168 por violencia física, 584 por violencia, 26 por violación y 11 por violencia económica, que sumaron en total 3 mil 330. El 1 al 25 de mayo se recibieron 3 mil 504 denuncias, seis denuncias en promedio cada hora. Según los registros se recibieron 1 mil 639 por violencia psicológica, 1 mil 200 por violencia física, 641 por violencia, 17 por violencia sexual y siete por violencia económica” (Chumil, 2020a).

Carlos Valdez reconoció en una entrevista que a pesar de tener pequeños avances en materia de salud y justicia, la violencia hacia la comunidad trans se agudizó durante la pandemia. Valdez manifestó que en un estudio de la organización no gubernamental LAMBDA, se reportan las siguientes agresiones a la



comunidad LGBTIQ: 12 asesinatos después del toque de queda, 6 aprendidos durante el toque de quedas (trans ejerciendo trabajo sexual, no en estado de ebriedad). Al mismo tiempo, se reporta la agresión a una mujer indígena trans en una comunidad luego de que las autoridades no le permitieron recolectar agua. Se reporta también una persona desaparecida (el sistema judicial la reconoce como mujer trans y se activó la alerta Isabel Claudina para su caso), dos familias afectadas porque sus muertos son trans y el sistema no las reconoció con su identidad, fueron enterrados sin identificación, dos casos donde a mujeres trans las expulsan de sus casas. Uno de esos casos se refiere a una niña de 13 años que pernoctaba en el parque central. La Procuraduría General de la Nación, PGN, no tomó las medidas respectivas y en otros casos la PGN ha dicho que no tienen refugios para personas en esas condiciones.<sup>21</sup>

En Honduras se repite el patrón de disminución de homicidios según la tendencia iniciada en el año 2012 y que continuó durante la pandemia con algunos cambios. En un análisis de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Honduras se identificó que de acuerdo al Sistema Estadístico Policial en Línea, SEPOL, en 2012 se reportaron 7,172 homicidios en el año. Desde ese momento, la cantidad reportada de homicidios bajó a 2,199 hasta septiembre 2020. El único año que marcó un incremento fue el 2019 con 345 más homicidios que el año anterior. Durante enero y febrero de 2020 se reportó un aumento de 48 homicidios en comparación con el año anterior 2019. Sin embargo, entre marzo de 2020 -período de confinamiento- se reportaron 470 homicidios menos que lo reportado durante los mismos meses del año anterior (Argueta, 2020)

La diferencia de homicidios reportada durante cada mes de la pandemia podría dar señales de la influencia de las medidas de confinamiento en el reporte de muertes violentas. El mes de marzo reportaron 30 homicidios menos que el mismo mes del año anterior tomando en cuenta que durante 15 días de ese mes no hubo confinamiento. Sin embargo, el segundo mes de confinamiento, abril, reportó 148 homicidios menos que el mismo mes del año anterior y casi cuatro veces menos que el mes de marzo de 2020. La misma situación se presenta en el mes de mayo que reportó 104 homicidios menos que el año anterior y es una cantidad similar a la del mes de marzo 2020. De acuerdo a Migdonia Ayestas, durante los primeros dos meses de confinamiento hubo menos homicidios, probablemente debido a que las personas acataron más las medidas de confinamiento.<sup>22</sup>

Durante junio, julio y agosto, la tendencia de disminución se mantuvo, pero en cantidades menores en comparación con los primeros meses de pandemia. En junio 2020 hubo 82 homicidios menos que el mismo mes del año anterior, en julio fueron 17 menos y en agosto 89 menos que en los mismos meses del 2019. Llama la atención que en el mes de julio la reducción fue menor, es decir, hubo más homicidios que en los meses anteriores del confinamiento. Sin poder establecer una relación directa, vale mencionar que en ese mes se hizo el primer ensayo de “reapertura inteligente” de la economía.

Si bien los datos reflejan una disminución, algunos patrones de violencia parecieron no haber sido afectados por la pandemia. El Observatorio Nacional de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras reportó que entre enero y mayo de 2020, 56 personas fueron asesinadas en 15 homicidios múltiples (masacres) de los cuales 9 ocurrieron durante el confinamiento por la pandemia.

Respecto de la violencia contra las mujeres, de acuerdo al Centro de Derechos de Mujeres, CDM, en los primeros siete días del mes de mayo fueron asesinadas cinco mujeres, cuatro de ellas por la pareja o expareja. Hasta el mes de mayo, el Observatorio Nacional de la Violencia reportó un aumento del 4.1% de denuncias de violencia doméstica durante el período de confinamiento. Además, el Observatorio reporta que durante las 11 semanas del año que transcurrieron sin confinamiento (enero a mitad de marzo),

<sup>21</sup> Entrevista a Carlos Valdez, LAMBDA. Ciudad de Guatemala, 28 de septiembre, 2020.

<sup>22</sup> Entrevista a Migdonia Ayestas, Observatorio Nacional de la Violencia, Tegucigalpa, 27 de octubre, 2020.

fueron reportadas 18,936 denuncias de violencia doméstica e intrafamiliar. Durante las primeras seis semanas de confinamiento se reportaron 12,544 denuncias. A ese ritmo, la cantidad de denuncias se habría duplicado en las siguientes seis semanas de confinamiento. Esto tomando en cuenta la dificultad que implica para las víctimas el desplazamiento durante un toque de queda para presentar una denuncia.<sup>23</sup>

## Manejo de los fondos para la pandemia

Además de las implicaciones en materia de derechos humanos y descontento social, uno de los ámbitos que mayor controversia ha generado en los cuatro países es el manejo de los fondos destinados a enfrentar la pandemia. En El Salvador y Guatemala se denuncia la falta de ejecución de los fondos y su uso orientado a áreas no prioritarias para la pandemia pero sí para actividad política de los gobiernos. En Honduras, además de lo anterior se suma la corrupción que ha sido denunciada en todos los ámbitos de ejecución de fondos. En Nicaragua, al contrario, se denuncia la falta de adjudicación de fondos para combatir la pandemia.

Para financiar la estrategia del gobierno de El Salvador, se contó con tres instrumentos de financiamiento. El primero de ellos, corresponde a los 645.8 millones del presupuesto complementario 2020, los otros dos fueron creados en el marco de la pandemia, como se detalla la siguiente tabla:

| Instrumento de financiamiento para enfrentar la pandemia, El Salvador                                                                                      |                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                                                                                                                            | Monto (Mill US) |
| Financiamiento Complementario del Presupuesto                                                                                                              | 645.8           |
| Financiamiento para el Fondo de Emergencia y de Recuperación y Reconstrucción Económica del país                                                           | 2,000.0         |
| Financiamiento para la Constitución de un Fideicomiso para impulsar la Recuperación Económica de las Empresas y Reforzar el Presupuesto General del Estado | 1,000.0         |
| Total                                                                                                                                                      | 3,645.8         |

57

Fuente: Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda, 2020).

Como parte de la estrategia, se estipuló que la mayor parte, el 55% de los 3,000 millones del monto creado para atender la emergencia, provendría de organismos multilaterales ya que las condiciones de financiamiento del país no son más favorables. Para financiar el manejo de la pandemia, el gobierno realizó una combinación de fondos multilaterales, bonos y colocación de títulos valores a tasas de mercado mucho más altas.

Los fondos multilaterales provienen del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE; Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Mundial y el OPEC Fund for International Development, OFID. Hasta el 31 de mayo se habían transferido USD 544.9 millones distribuidos en 11 instituciones de gobierno. El Ministerio de Economía obtuvo el mayor porcentaje de esos fondos, USD 375 millones para compensar los USD 300 entregados por familia. Le sigue el Ministerio de Agricultura que recibió USD 79 millones para el programa de Cesta Alimentaria y USD 39 millones para el Ministerio de Obras Públicas para la remodelación hospitalaria. El Salvador ha recibido apoyos puntuales por parte de diferentes agencias de los Estados Unidos, entre ellas USAID, SOUTHCOM, INL y Embajada de Estados Unidos en el país.

<sup>23</sup> Entrevista a Migdonia Ayestas, Observatorio Nacional de la Violencia, Tegucigalpa, 27 de octubre, 2020.

En el caso de El Salvador se han encontrado algunas irregularidades e inconsistencias en el manejo de fondos que diversos medios de comunicación han hecho públicos. Por ejemplo, en relación con el monto asignado para las ayudas económicas, los USD 300, un informe de la Corte de Cuentas de la República reveló que el monto se asignó a 100 mil beneficiarios pero que se desconoce el criterio utilizado para dicha asignación y el monto total ascendería a USD 30 millones, por debajo de lo que fue asignado para tal fin (El Faro, 2020b). En el caso del Ministerio de Agricultura MAG, se ha denunciado desde distintos medios que no se ha informado el destino de USD 250 millones erogados para la emergencia. Esto también fue señalado por la diputada Ana Yanci Urbina Presidenta de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto en la Asamblea Legislativa (Urbina, 2020). El MAG fue el segundo ministerio que más fondos recibió de FOPROMID y el único que a la fecha no ha justificado los gastos (El Economista, 2020b).

El Ministerio de Economía de Guatemala reportó 22 acciones a través de las cuales se han ejecutado los fondos destinados a la pandemia. Sin embargo, se estima que luego de cinco meses, la ejecución de las medidas contempladas por el decreto 12-2020, únicamente alcanzan el 23%. Las medidas relacionadas con el decreto 13-2020 alcanza el 54%, y las estimadas dentro del presupuesto vigente, decreto 20-2020, únicamente alcanzan el 21% de la ejecución presupuestaria. Los fondos para las ampliaciones provienen de préstamos y endeudamientos, así como de donaciones. Uno de los puntos más criticados es que no se esté remunerando de forma debida al personal del área de salud, que no existan contratos o que se retrasen los pagos no solo del personal médico, sino también de personal de enfermería y otros tipos que están en la primera línea.

El apoyo recibido por Estados Unidos en esta pandemia para Guatemala ha sido conducido por organismos internacionales con proyectos en la región. En un comunicado de prensa emitido a principios de abril, se enfatizó que el apoyo sería técnico, principalmente en materia de pruebas y equipo para la protección del personal de salud. Por medio del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) se canalizarán USD 6 millones para comprar los insumos necesarios para la atención médica. Otra forma de apoyo anunciada es a través de las propias entidades de salud pública. De esta cuenta, desde los Centros para la Prevención y el Control de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos en Centroamérica también se han canalizado recursos para la compra del material necesario en las pruebas de contagio. Estos recursos materiales, se señala en el mismo comunicado, han sido entregados al Ministerio de Salud (Embajada de los Estados Unidos en Guatemala, 2020). Por medio de USAID se comprometieron USD 2.4 millones. Se anuncia que el dinero será canalizado por sus socios humanitarios internacionales y con otras partes interesadas para identificar áreas prioritarias para la inversión (Embajada de Estados Unidos en Guatemala, 2020a).

Hasta el mes de septiembre, en Honduras se habían ejecutado 5,000 millones de lempiras (USD 213 millones). Los principales rubros en los que esos fondos fueron ejecutados incluyen la compra de hospitales móviles, pruebas PCR, algunos insumos médicos, contratación de personal a través del programa Código Verde, bonos a ciertos sectores de trabajadores, transferencias municipales para abrir centros de triaje y la operación Honduras Solidaria. El 13 de marzo, el Congreso Nacional, se aprobó mediante decreto legislativo la Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19, que incluye el desembolso de USD 420 millones equivalentes a 10,500 millones de lempiras para la construcción de 94 centros hospitalarios y la adquisición de bienes y servicios para la denominada Red Pública de Servicios de Salud. El 10 de febrero de 2020, se publicó en el Diario Oficial la Gaceta un decreto de emergencia en el que se autorizó la cantidad de 110 millones de lempiras para combatir el dengue y la llegada del coronavirus al territorio hondureño. El 12 de marzo, mediante iniciativa de ley en el Congreso Nacional, se aprobó la exoneración de impuesto a 14 laboratorios acreditados en Honduras que abastecen de materia prima para la fabricación de productos de alcohol-gel para combatir el COVID-19, esta exoneración tendrá vigencia a partir de la fecha hasta el 31 de diciembre de 2020.

Adicionalmente, se calcula que el gobierno había recibido hasta ese momento USD 30 millones en donaciones entre proyectos y dinero. Adicionalmente, se recibió equipo médico, 120 ventiladores mecánicos,

152,000 pruebas PCR y los insumos de bioseguridad como mascarillas. La Secretaría de Relaciones Exteriores, reporta haber recibido dos millones de dólares entregados por Estados Unidos para mejorar el laboratorio de virología de San Pedro Sula; un millón 200 mil dólares de la embajada de España para la alcaldía de Comayagua y para organizaciones no gubernamentales; dos millones 414 300 dólares de Taiwán y 75 mil dólares de la embajada de Colombia (Herrera, 2020). Sobre los fondos provenientes de Colombia no hay registro de su uso. Se reporta que una parte de los fondos provenientes de Taiwán fueron utilizados para la compra de equipo de bioseguridad y para pagar el hospedaje de una brigada de médicos cubanos en el departamento de Cortés. Sobre el resto de los fondos no hay reporte (Herrera, 2020). La lista países que realizaron donaciones en equipo a Honduras es larga pero es consistente la falta de información acerca del destino que tuvo el equipo y otros recursos donados.

En el caso de los fondos públicos, se han hecho denuncias de corrupción como fue descrito anteriormente. Sin embargo, no se dispone de información sobre la administración de los fondos y el equipo recibido como donación. La Secretaría de Relaciones Exteriores, COPECO y las instituciones de salud no reportan la recepción ni el uso de fondos o materiales recibidos en donación. En todos los rubros en que se han realizado compras han sido encontradas irregularidades que no solo demuestran incapacidad técnica en las adquisiciones sino también indicios de actos de corrupción (ACI PARTICIPA, 2020)

Una característica del uso del equipo proveniente de donaciones es que fue presentado públicamente como proveniente del gobierno. Un ejemplo de esa situación es que las 152,484 pruebas PCR recibidas en donación se acercan a la cantidad de pruebas realizadas por el gobierno de Honduras entre marzo y septiembre de 2020. El gobierno hizo una compra de 250,000 pruebas a una empresa surcoreana a través de la entidad Invest-H las cuales fueron descartadas en su totalidad por el mal manejo de la institución responsable de almacenarlas (Herrera, 2020). Según el informe de rendición de cuentas de la Secretaría de Trabajo, se han invertido 394 millones de lempiras -USD16 millones- en el programa Código Verde Más, que consiste en la contratación de personal médico para la atención de pacientes con COVID-19. Dicho Programa contrató 3597 profesionales de la salud para la atención de la emergencia de COVID-19, unos 1237 profesionales de la medicina para atender la mora quirúrgica de los centros asistenciales, y 750 para la atención oportuna de los pacientes positivos al coronavirus, a través de las brigadas médicas. Tanto la doctora Ligia Ramos, del Colegio de Médicos como Josué Orellana, presidente de la Asociación Nacional de Enfermeras y Enfermeros de Honduras, Aneeah, aseguran que médicos contratados en esta modalidad presentaron retraso de sus pagos, que algunos ya han enfermado y los demás colegas han tenido que contribuir económicamente para toda su atención, ya que no cuentan con un seguro que los respalde (Irías, 2020).

Pocos han sido los fondos destinados a combatir las consecuencias del COVID-19 en la población nicaragüense, a tal punto que, como se mencionó anteriormente, organizaciones de la sociedad civil han realizado solicitudes al gobierno para que reoriente fondos al respecto. Como se ha reiterado, el gobierno minimiza el impacto de la pandemia en todos los niveles, tanto en cuanto a lo referente a la salud como a las consecuencias sociales y económicas de la misma. Pese a ello, la junta directiva del Banco Central autorizó la liberación de 4,000 millones de córdobas -USD113 millones- de las reservas requeridas en moneda nacional, para ser usadas para financiar la actividad económica nacional (CEPAL, 2020). Por otro lado, recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó al gobierno el desembolso de USD 43 millones para atender las consecuencias de la pandemia en las poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad. De los préstamos otorgados para los países centroamericanos, el concedido a Nicaragua es por mucho el de menor presupuesto y el que tiene mayores controles en cuanto a su ejecución. Así el 97% del dinero será ejecutado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Consejo de Ministros de Salud de Centro América (COMISCA) y el Project Concern International (PCI), de tal forma que el gobierno de Ortega podía ejecutar libremente únicamente un escaso 3%.

Por otro lado y también durante el mes de agosto, el Banco Centroamericano de Integración Económica

(BCIE) otorgó USD 50 millones con el objetivo de contribuir a las finanzas de la MIPYMES afectadas por la pandemia del COVID-19. Este proyecto nombrado “Facilidad de Apoyo al Sector Financiero para el Financiamiento a MIPYMES” fue aprobado por distintas cámaras y redes empresariales así como instituciones bancarias. (BCIE, 2020). El COSEP solicitó al BCIE que, al igual que el BID, fiscalicen los fondos que desembolsan para el país para que estos “no se usen con fines políticos y solo benefician a los partidarios del régimen de Daniel Ortega.” (COSEP, 2020). De acuerdo a la información oficial únicamente se reportan dos grandes donaciones para Nicaragua provenientes de los Estados Unidos, la primera consiste en USD 750 mil para promocionar capacitación y controles de infección (La Prensa, 2020a). La segunda se realizó a través de la “US Air Force” que arribó a Nicaragua con una carga de alimentos perecederos por un valor de USD 120,000 por parte de la Abundant Rain Ministries a la Fundación Instituto Bíblico Internacional para nicaragüenses en situación de vulnerabilidad, según lo reportó la cuenta de Twitter de la Embajada de EEUU en Nicaragua.

## Percepción ciudadana sobre las medidas tomadas por los gobiernos

En esta investigación se hizo un sondeo limitado de percepciones sobre las medidas tomadas por los gobiernos a través de encuestas semiestructuradas que se compara aquí con los resultados de la encuesta realizada para este estudio. En términos generales se identifica que las medidas fueron percibidas como inconsistentes, insuficientes y en algunos casos innecesarias o bien orientadas a la publicidad política.

60

En el caso de El Salvador, la mayoría de las personas entrevistadas coincide en que las medidas fueron tomadas con fines publicitarios de cara a los comicios electorales del 2021. El ejemplo recurrente es la percepción sobre el hospital promocionado por Nayib Bukele, al cual se le considera desde la perspectiva opositora como “el monumento más grande a esa incapacidad es el Hospital El Salvador, que no tiene tratamiento de aguas servidas, no tiene manejo de desechos biológicos”<sup>24</sup>

Para algunas personas entrevistadas, la cuarentena obligatoria tuvo una intensión de control de la población.

En ese sentido, en El Salvador se alude a la intensión del presidente de usar la fuerza militar para objetivos políticos más que para el manejo de la pandemia. Se señaló que hay un uso excesivo de las fuerzas armadas cuyo rol protagónico no debió tener lugar siendo que se trata de una emergencia sanitaria. Al respecto se señala a modo de ejemplo:

*“El Gobierno le ha apostado un montón a una estrategia de militarización de la vida del país, militarización que no es solamente es el mero tema de poner más militares en las calles sino también de lavarle la imagen a las FFAA, dejando de por medio todas las series de graves violaciones a los DDHH que esta institución ha cometido a lo largo de la historia y sigue cometiendo en este país [...] Esto va poniendo a los principios democráticos en función de una especie de modelo o régimen dictatorial del poder, legitimado por instituciones como las FFAA, la Policía”<sup>25</sup>*

Las últimas encuestas publicadas en Nicaragua y realizadas por CID GALLUP y Diálogo Interamericano revelan que la pandemia y el gobierno se encuentran entre los cuatro principales problemas de la población

<sup>24</sup> Entrevista a Eduardo Espinoza, Ex viceministro de Salud. Coordinador Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES), San Salvador, 1 de octubre, 2020.

<sup>25</sup> Entrevista a Roberto Zapata, Secretario General AMATE El Salvador, San Salvador, El Salvador, 15 de septiembre, 2020

nicaragüense. Pese a ello, durante la pandemia eso no se tradujo en protestas sociales frente a la ausencia de medidas gubernamentales para atender la pandemia.

La mayoría de las personas entrevistadas en Nicaragua señala de forma contundente que el gobierno no tomó “absolutamente ninguna medida” para enfrentar la pandemia. Asimismo, destacan que lejos de tomar medidas, lo que se hizo fue lo contrario, desoyendo lo dicho por los organismos internacionales se propició e incentivo la aglomeración de personas a través de la promoción de diversas actividades realizadas por el gobierno, actividades que van desde las deportivas, las vinculadas a cuestiones religiosas y las meramente recreativas.

“Básicamente como hay un desgobierno, no hay un presidente, no hay un líder que nos dirija, que nos proteja, que nos ayude a prevenir la enfermedad [...]”<sup>26</sup> Hay un sentimiento pues de inseguridad[...]” Otra persona dijo que “Un efecto importante también aunque no central es el hecho que la población de Nicaragua, se siente sola, sin la tutela del Estado eso es un efecto colateral importante”<sup>27</sup>

Nicaragua es el caso en el que las sospechas de ocultamiento de información son más altas. La brecha existente entre las fuentes oficiales y otras fuentes es la mas grande de los cuatro países estudiados. A eso se suma el que el gobierno de dicho país ha reportado las muertes como “neumonía” sin mencionar COVID-19. Esta situación ha sido corroborada por otras fuentes que argumentan que las muertes reportadas eran, en efecto, producidas por la pandemia.

El caso de Guatemala demuestra cómo el manejo de la crisis produjo cambios en la percepción ciudadana en el corto plazo. Cuando el virus se detectó en el país, existía esperanza respecto al manejo que el presidente daría a los impactos esperados e inesperados. En parte, esto respondía a que el actual presidente es médico de profesión. Si bien el cierre total que se promovió en los primeros días fue impactante, la medida ayudó a construir una imagen positiva sobre la figura presidencial. Esta percepción se valida con los resultados de los primeros meses sobre la aprobación de la gestión del COVID-19 en Guatemala. La agencia Borges y Asociados (2020) indicó que de marzo a junio, el 89.2% de la población encuestada consideraba muy buena o buena la gestión presidencial, 90.7% de la población estaba de acuerdo con las medidas aplicadas por el gobierno para combatir el virus y con datos similares, se aprobaba el trabajo realizado por las autoridades de salud pública, 90.3%.

Esta anuencia disminuyó de forma significativa a partir de la primera quincena de julio. De acuerdo a la agencia Prodatos, para el mes de abril el presidente contaba con 83 por ciento de aprobación respecto al manejo de las situaciones relacionadas al coronavirus. Sin embargo, 3 meses después, disminuyó 21 puntos. Para el mes de julio, sólo el 49% de la población consideraban que la forma como el presidente estaba manejando los impactos del virus era buena. Los bajos punteos están relacionados con aflojar medidas de prevención o bien, por la incoherencia de las mismas (47%); también influyó la inconsistencia en las cifras presentadas a la población (23%), la percepción de corrupción o robo de recursos públicos (17%), el poco apoyo a los hospital o al sistema de salud (16%) y las malas decisiones para enfrentar el coronavirus (14%) (Morales, 2020a).

La caída de percepción positiva tiene que ver con momentos o coyunturas precisas. Primero, en el mes de mayo, el presidente de la República de Guatemala no sancionó el Decreto 15-2020 de forma inmediata, esta ley buscaba favorecer el no corte de servicios básicos por falta de pago. Esta falta de

<sup>26</sup> Entrevista anónima, Managua, Nicaragua.

<sup>27</sup> Entrevista a Violeta Granera, Coordinadora del Frente Amplio por la Democracia FAD e integrante del Consejo Político de la Unidad Nacional Azul y Blanco, Managua, 2 de octubre, 2020.



acción se prestó a interpretar que “El atraso [...] es consecuencia de las presiones que recibe de las empresas prestadoras de servicio. Creemos que hay intereses muy fuertes por parte de las empresas para que el Ejecutivo no sancione la ley” dijo la diputada Sonia Gutiérrez, jefa de la bancada del partido político Winaq. Agregó que “el retardo del Presidente evidencia de que hay poca voluntad para asegurar estos beneficios a la población” (Marroquín, 2020).

Si bien la ley entró en vigencia con modificaciones hechas por el Ejecutivo, la percepción negativa se empezó a construir sobre el mandatario. A esto se sumó la resistencia a transparentar datos y agilizar las ejecuciones presupuestarias. A finales de junio sólo se habían ejecutado 7.49 % de los recursos destinados para programas y acciones vinculadas (Ola y Chumil, 2020).

Las malas condiciones laborales para el personal de salud en los hospitales públicos han sido una constante y esto aporta a la percepción negativa sobre las autoridades de salud y sobre el mismo presidente. La falta de apoyo a quienes tienen la carga sobre el control de la pandemia ha sido fuertemente criticada. La mayoría de las personas encuestadas considera que las primeras medidas implementadas como oportunas, adecuadas o acordes a la gravedad de la situación (limitación de movilidad, toque de queda, cierre de centros de estudios, fronteras, transporte público y empresas, este último sector limitado a lo considerado “esencial”). Conforme fue avanzando la pandemia se empezó a percibir que las medidas fueron arbitrarias o contradictorias; estas también reflejaron “el afán de tener control sobre la población de forma directa”.<sup>28</sup> Nancy Sandoval lamenta que las medidas se enfoquen en fortalecer el sistema privado de salud, cuando la mayoría de habitantes de este país no pueden ni acceder a la atención primaria. La entrevistada considera que la crisis actual, tiene que ver con la forma como las medidas fueron tomadas, ella considera que hay politización de la respuesta gubernamental porque “se dejó de un lado la opinión técnica”.<sup>29</sup>

62

Ante la falta de lineamientos claros para establecer la apertura y el cese de la cuarentena, las autoridades locales accionan de forma arbitraria, sin criterios científicos y en muchas ocasiones, de forma contradictoria entre etapas de cierre y apertura.

La diputada Sonia Gutiérrez hace una relación entre la pertinencia de las medidas tomadas para tratar el COVID-19 y el propio impacto al sector público. Ella evidencia que al no haber sido tomadas las medidas con enfoque multicultural, tomando en cuenta la diversidad cultural de las poblaciones, la información no llegó de forma adecuada. Ella narra en la entrevista que el encargado de Salud de San Pedro Soloma, Huehuetenango, al diagnosticar un posible caso de COVID-19, sufrió amenazas severas contra su vida y propiedad por parte de la población; esto porque la gente no creían en la enfermedad, porque no había información en su propio idioma. Esto es una evidencia que la ausencia de la pertinencia cultural de las medidas aplicadas (idioma, formas sencillas del lenguaje, adecuaciones pertinentes en zonas urbanas y rurales, niveles educativos), también perjudicó a los funcionarios públicos.<sup>30</sup>

Silvia Trujillo argumenta que las autoridades señalan fuertemente a las personas no cumplen con las disposiciones de confinamiento, hasta se les llama irresponsables (referencia al mandatario cuando culpa a la población de los contagios), pero reflexiona que en Guatemala se ha ignorado a la población, se les ha construido como descartable y sin oportunidades, no se le ha dado educación,

<sup>28</sup> Entrevista a José Cruz, Colectivo MadreSelva, Ciudad de Guatemala, 10 de septiembre 2020.

<sup>29</sup> Entrevista a Nancy Sandoval, Infectóloga y actual presidenta de la Asociación Guatemalteca de Enfermedades Infecciosas, Ciudad de Guatemala, 29 de septiembre, 2020.

<sup>30</sup> Entrevista a Sonia Gutiérrez, Jefa de bancada WINAQ, Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre, 2020.



salud y vivienda; se le ha enseñado a ser nadie. “Si querían que la gente se quedara en sus casas, había que garantizar que las personas tuvieran comida ese día (...) la gente caminaba de zona 18 a zona 1 por un plato de comida en la Olla Comunitaria(...) no se pueden quedar en sus casas si hay 5 bocas que alimentar”.<sup>31</sup> Enrique Naveda señala que cuando existían medidas restrictivas, la población era más cauta, cuidaba sus salidas, pero cuando se empiezan a “aligerar las medidas o a insinuar que se harían, —el presidente mandó un mensaje que ya había pasado la pandemia y por lo tanto la gente se aferró a este mensaje. Por hastío o por lo que fuera, se arrojó a la calle”.<sup>32</sup>

Uno de los temas que se considera han sido fundamentales para el declive en la percepción inicialmente positiva, es la sospecha de corrupción. Helen Mack argumenta que “Todo ha servido para la corrupción ¿cómo un ministro va a decir que no sabe donde estas 35 millones, o cómo van a justificar que una ferretería provee de fondos hospitalarios? El tema en Guatemala siempre está abandonado, esto atraviesa por medicinas y construcción que siempre ha sido utilizado para lavado.”<sup>33</sup>

La mayoría de las personas entrevistadas en Honduras coincide en que el manejo de la pandemia ha sido ineficiente e improvisado, pero sobre todo, manipulado políticamente. Carlos Sierra enfatiza en que el gobierno ha dado lugar a que se sospeche de las intenciones reales detrás de las medidas adoptadas, las cuales, según su opinión, se orientan a aumentar la aceptación política del Partido Nacional y a canalizar fondos para la campaña electoral de 2021.<sup>34</sup> César Espinal corrobora que el CNA ha alertado que no existe transparencia en el manejo de fondos destinados a la pandemia y que eso debe ser analizado dentro de la lógica de la competencia política que el gobierno ha iniciado para el año 2021.<sup>35</sup>

Personas entrevistadas del sector Académico entrevistado en Honduras, coinciden en que las medidas tomadas por el gobierno de Honduras responden a una lógica de manejo militar de las crisis. Esto se evidencia en el masivo despliegue de fuerza militar y policial dentro del marco del toque de queda. Así mismo, la suspensión de las garantías constitucionales responde a la necesidad de asegurar el control de la población y no de la pandemia como tal. Se ha reproducido el esquema de manejo de crisis que se utilizó para el golpe de estado de 2009 y para la crisis electoral de 2017.

63

Esa percepción es compartida por las personas entrevistadas del sector empresarial, quienes además consideran que la ineficiencia e improvisación ha producido un efecto negativo en los intentos de reapertura económica. Las personas entrevistadas perciben que en medio de esa improvisación se puede percibir objetivos políticos y de corrupción.

Coinciden también en que las medidas fueron tomadas sin consideraciones de género. Esta percepción ha puesto en evidencia la limitada capacidad e interés de los gobiernos por atender necesidades urgentes ante la violencia contra la mujer y población LGTBIQ. Adicionalmente, se percibe que las medidas no consideraron los elementos mínimos de un enfoque diferencial y de derechos.

*"Esas medidas en ningún momento tuvieron un enfoque de género [...] Sabiendo que El Salvador es uno de los países que tiene estos números altos en feminicidios control que sí*

<sup>31</sup>Entrevista a Silvia Trujillo, Feminista de La Cuerda, Ciudad de Guatemala, 23 de septiembre, 2020.

<sup>32</sup>Entrevista a Enrique Naveda, Director Plaza Pública, Ciudad de Guatemala, 25 de septiembre, 2020.

<sup>33</sup>Entrevista a Helen Mack, abogada, activista de derechos humanos, directora de la Fundación Myrna Mack, 27 de octubre, 2020.

<sup>34</sup>Entrevista a Carlos Sierra, CIPRODEH, Tegucigalpa, Honduras, 21 de octubre, 2020-

<sup>35</sup>Entrevista a César Espinal, analista CNA, Tegucigalpa, Honduras 22 de octubre, 2020.

*habían venido disminuyendo, no del gobierno de Nayib Bukele, sino que desde el 2018, pero se toman las medidas, encerrémonos todas, todos y no se toma en cuenta nada del tema de género, no se toma en cuenta qué iba a pasar ni una campaña dirigida para las mujeres, para tener atención, no se hizo”<sup>36</sup>*

Stacy Velásquez y la Diputada Sonia Gutiérrez critican que ninguna medida en Guatemala tiene enfoque de género o de diversidad sexual y cultural que caracteriza a la población del país. Además, se considera que las medidas se implementaron “pensando en la gente que tiene agua, luz, que comer ... no pensaron en la gente pobre”.<sup>37</sup> Ana M. Cofiño considera que fueron tomadas desde un pensamiento elitista, para las personas con casa propia y automóvil. Se reconoce que las medidas aplicadas no fueron planificadas de forma estratégica para apoyo de las personas más pobres del país, a esto se agrega que el enfoque ha sido principalmente para zonas urbanas, y espacios rurales donde la población si tiene acceso a servicios básicos y acceso a otros medios de vida.<sup>38</sup>

Viena Ávila considera que en Honduras las medidas no se ajustan en ninguno de sus ámbitos a un requerimiento mínimo de consideraciones de género, especialmente para la población trans y de trabajadoras sexuales. “Hubo hostigamiento, muchas de nosotras fuimos perseguidas y las que trabajamos en apoyo a nuestras compañeras no pudimos hacer nuestro trabajo.” Ávila pone como ejemplo el hostigamiento que ella misma sufrió durante un retén en el mes de mayo cuando se dirigía atender un llamado de ayuda. Fue detenida por varias horas porque los militares no aceptaron que en su tarjeta de identidad apareciera su antiguo nombre. Ella argumenta que la percepción de abandono y hostigamiento durante las medidas de confinamiento es una percepción que aún se mantiene en la población de mujeres trans de Tegucigalpa.<sup>39</sup>

64

Otro ámbito que concentra el mayor nivel de percepciones negativas es el manejo de los fondos. “El manejo del Estado es fatal, todas esas tablas que no suman, esos datos que no riman, esos discursos que van de la victimización al discurso autoritario... no hay una estrategia definida en Guatemala”<sup>40</sup> Helen Mack argumenta que “confianza en el gobierno ya no hay, pero la pandemia lo que limita es precisamente la movilización y libertad de expresión. A futuro, lo que permite es actuar con mas holgura y consolidar la cooptación del estado, que mina la democracia”.<sup>41</sup>

La mayoría de personas entrevistadas en El Salvador señalan como algo negativo que los fondos para enfrentar la pandemia provengan de préstamos. Zapata lo expresa de la siguiente manera.

*“La apuesta casi absoluta de parte del Gobierno de financiar todo con endeudamiento, principalmente externo, es muy preocupante porque [...] ¿qué viene de por medio? Y también porque en ningún momento hemos visto de parte del Gobierno poner en la mesa una alternativa [...] En otros países han hablado de impuestos a los grandes patrimonios,*

<sup>36</sup>Entrevista a Clanci Rosa, Red de Colectivas Feminista y Revista La Brújula, San Salvador, El Salvador, 19 de septiembre, 2020.

<sup>37</sup> Entrevista a Stacy Velásquez, OTRANS, Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre; 2020; entrevista a diputada Sonia Gutiérrez, Jefa de bancada WINAQ, 30 de septiembre, 2020.

<sup>38</sup>Entrevista a Ana Cofiño, feminista, 14 de septiembre, 2020

<sup>39</sup>Entrevista a Viena Ávila, Asociación Feminista de Mujeres Trans ,Tegucigalpa, Honduras, 23 de octubre, 2020.

<sup>40</sup>Entrevista a Ana María Cofiño, feminista, Ciudad de Guatemala, 14 de septiembre, 2020.

<sup>41</sup>Entrevista a Helen Mack, abogada, activista de derechos humanos, directora de la Fundación Myrna Mack, 27 de octubre, 2020

*de formas de austeridad de parte de aquellos sectores que están bien pagados dentro del gobierno.”<sup>42</sup>*

Las falencias en el reporte de datos en general aumenta la percepción de que los fondos han sido manejados sin transparencia, con serias fallas provenientes de incompetencia y corrupción.

En el caso de El Salvador, la percepción general es que los fondos han sido destinados a la publicidad política del gobierno que explotó de forma sobredimensionada la inversión en obras que no prosperaron (como el caso del Hospital de El Salvador) o bien en compras de equipo y otros bienes que terminaron en la familia de los funcionarios y personas afines al gobierno.

*“En este mismo momento ya el Gobierno tiene grandes dificultades para cubrir sus gastos corrientes y hay que decir que está usando los créditos de la deuda que era para la pandemia para cubrir gastos corrientes del Estado, no solo por la baja de los impuestos, sino porque el presupuesto de este año era un presupuesto bastante mentiroso y tenía una serie de gastos que no estaban previstos. Entonces las consecuencias fiscales serán terribles. Y otra cosa terrible, que me parece más importante es la falta de transparencia en el uso de recursos multimillonarios. Pese a lo que se diga de los gobiernos anteriores, alguna transparencia se había logrado [...] No se están publicando los contratos de adquisición de servicios o bienes del Estado, como se hacía en el pasado. La mayoría de los contratos que han hecho por la pandemia son para empresas relacionadas a funcionarios de Gobierno. Ése es un retroceso que es importante en este país que en el acceso a la información, había avanzado mucho”<sup>43</sup>*

65

Las percepciones recogidas a través de entrevistas fueron ratificadas por la encuesta realizada para este estudio.

La mayoría de las personas encuestadas (85.3%) considera que las medidas adoptadas por los gobiernos han sido desde poco efectivas hasta perjudiciales para la población. En menor medida, esta tendencia es consistente en Nicaragua (68.4%) en donde sí hubo medidas pero no fueron declaradas oficialmente.

Pese a las críticas y percepciones negativas, la encuesta demostró una valoración diferenciada de las principales medidas adoptadas por los países, incluido Nicaragua. El cierre de fronteras y aeropuertos aparece como la opción con mayor frecuencia de respuestas lo cual puede estar asociado a que durante los primeros meses de la pandemia hubo mucha información mediática sobre el ingreso del virus desde el exterior. Sin embargo, es contradictoria la frecuencia con que se niega la implementación de medidas. Esa contradicción podría dar lugar a inferir el estado de decepción de la población que, si bien reconoce las medidas adoptadas, las niega como una forma de rechazo.

<sup>42</sup>Entrevista a Roberto Zapata, Secretario General AMATE El Salvador, 15 de septiembre, 2020.

<sup>43</sup>Entrevista a Héctor Dada Hirezi, Ex Ministro de Economía. Vicepresidente Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, San Salvador, 22 de septiembre, 2020.

De las siguientes opciones, ¿cuáles considera que han sido las mejores medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la pandemia?

(Regional, resultados por frecuencia de respuestas)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio

La frecuencia de las respuestas de la encuesta a nivel regional, permite observar que la población reconoce la importancia de medidas relacionadas con la bioseguridad y el confinamiento así como con el apoyo a personas vulnerables (entregas de dinero y bolsas de alimentos). La frecuencia se reduce en las medidas relacionadas con el control de la población como patrullajes, capturas y la suspensión de derechos y garantías constitucionales. No obstante, la implementación de toques de queda presenta una frecuencia alta de respuestas. Una posible explicación es que las personas podrían reconocer la necesidad de obligar el confinamiento aunque se reconocen los problemas que esto produce en la población. Durante el estudio fue posible constatar que el conocimiento de las medidas adoptadas por los gobiernos era parcial en las

personas entrevistadas. Pareciera ser que hay un grupo de medidas que son conocidas dado que fueron las que mayor atención recibieron de los medios masivos de comunicación mientras que otras medidas recibieron menor cobertura mediática y por lo tanto son menos conocidas o incluso desconocidas por las personas. Eso tomando en cuenta que las personas entrevistadas son representativas de sectores que, en diferente grado, tienen un vínculo con los problemas del país. Se puede inferir que el resto de la población tiene un conocimiento más reducido de las medidas adoptadas por los gobiernos. El estudio no abarcó la población rural de estos países en donde el desconocimiento de las medidas podría ser incluso mayor.

En Nicaragua la mayor frecuencia de respuestas se concentra en la opción “Ninguna, no se tomaron medidas extraordinarias por la pandemia” y le sigue el grupo de respuestas relacionadas con la compra y distribución de equipo médica y de seguridad. Adicionalmente, la opción de toque de queda recibe solo una mención. Eso indica que las personas reconocen la diferencia entre ausencia de medidas declaradas oficialmente y otras implementadas sin oficializarse.

Si bien es difícil estimar el nivel de efectividad de las medidas adoptadas en relación con el impacto de la pandemia en materia de salud pública, las percepciones sobre sus efectos reflejan el alcance del manejo gubernamental de la crisis. La opción con mayor frecuencia de respuestas es que la pandemia aumentará la pobreza y la delincuencia seguido del aumento de la corrupción y la migración. Esos son problemas que dependen de la acción del Estado. Como se ha mencionado, el aumento de la pobreza está relacionado con la pérdida de empleos y en el caso específico de la pandemia, también se relaciona con la incapacidad de orientar la ayuda a la población en mayor nivel de vulnerabilidad. Los fondos existieron, pero la incapacidad, corrupción o la manipulación política impidieron que la ayuda estatal compensara en alguna medida los efectos de la crisis económica.

¿Cuáles considera que son los efectos que la pandemia tendrá en el país?  
(Regional, frecuencia de respuestas)

67



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

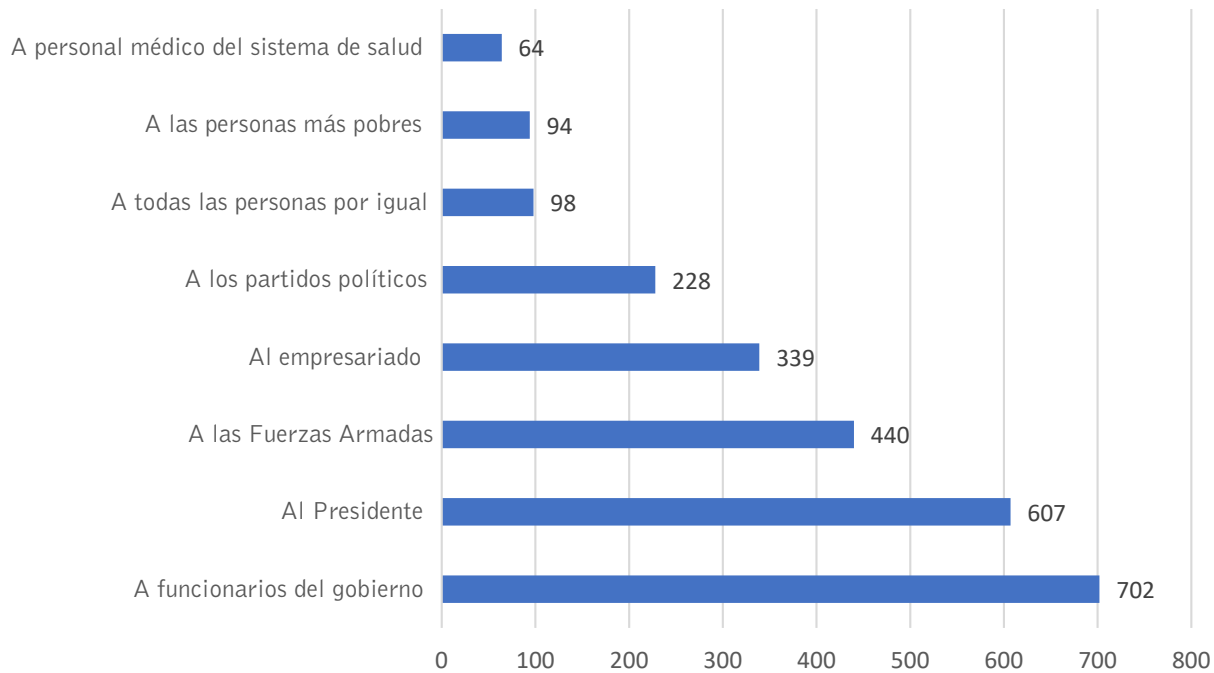
La población encuestada reconoció la deficiencia en el manejo de la pandemia y las medidas son percibidas como algo que benefició al gobierno. Esta respuesta podría ser expresión del legado de falta de confianza y credibilidad que los gobiernos acarrean. Esto es válido para el gobierno de Alejandro Giammattei en Guatemala que, a pesar de que las medidas fueron implementadas en el inicio de su período de administración, la opción de que éstas benefician al gobierno fue la respuesta con mayor frecuencia. La misma situación ocurrió con Nicaragua y Honduras, en donde es razonable que la mala percepción de las medidas se suma a la falta de legitimidad que ambos gobiernos arrastran en el momento en que se acercan al final de un período de gobierno.

Aunque hay diferencia en El Salvador, dada la percepción ciudadana sobre la figura de Bukele, las personas encuestadas a nivel regional respondieron con mayor frecuencia que las medidas adoptadas benefician a funcionarios de gobierno en primer lugar, al presidente de la República en segundo y a las Fuerzas Armadas en tercero. El orden que produce la frecuencia de respuestas (funcionarios de gobierno, presidente y fuerzas armadas) es consistente en los cuatro países.

### ¿A quién ha beneficiado las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la pandemia?

Regional

(Regional, frecuencia de respuesta)



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio

La percepción sobre instituciones claves del Estado y que tienen diferentes responsabilidades de control durante las medidas tomadas es consistente en los cuatro países y demuestra cómo la percepción sobre las medidas tomadas reproducen los patrones de confianza y credibilidad en las instituciones anteriores a la pandemia.

Para consultar sobre este punto se hizo la siguiente pregunta: Las siguientes instituciones y organizaciones hacen un trabajo de fiscalización, es decir, de control del uso de los recursos por parte del presidente y los ministerios. ¿Cómo evalúa su desempeño durante la pandemia?

Se incluyeron ocho diferentes instituciones relacionadas con el control y fiscalización de las acciones del gobierno, incluidas aquí las organizaciones de la sociedad civil.

| Desempeño del Congreso/Asamblea Legislativa |             |                 |
|---------------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                        | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                                 | 51.8 %      | 48.2 %          |
| Guatemala                                   | 90 %        | 10 %            |
| Honduras                                    | 98.4 %      | 1.6 %           |
| Nicaragua                                   | 70.1 %      | 29.9 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

Claramente, la Asamblea Legislativa en El Salvador tiene una percepción favorable en comparación con el resto de los países, aunque también altamente enfrentada. Es posible que eso responda al hecho de que ha sido uno de los contrapesos que ha tenido el presidente Bukele durante su gestión y que el evento de febrero, cuando el presidente ingresó con la Fuerza Armada a la Asamblea, haya también polarizado la percepción sobre dicho organismo. En el resto de los países, la percepción es mayoritariamente negativa y en especial sumamente alta en el caso de Honduras y Guatemala. En ambos países, el descontento hacia esa institución se centra fundamentalmente en los temas relacionados con corrupción.

69

Como en el caso de la percepción sobre el desempeño del Congreso / Asamblea Legislativa, la situación se reproduce en el caso del Ministerio Público/Fiscalía. Es notable en el caso de Honduras y Guatemala la similitud en cuanto a la percepción sobre esa institución dado que en ambos países se arrastra una crisis de legitimidad anterior a la pandemia.

| Desempeño del Ministerio Público/Fiscalía |             |                 |
|-------------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                      | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                               | 85.8 %      | 14.2 %          |
| Guatemala                                 | 90 %        | 10 %            |
| Honduras                                  | 97.2 %      | 2.8 %           |
| Nicaragua                                 | 70.4 %      | 29.6 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

En el caso de las cortes o salas constitucionales se destaca el caso de Honduras y Nicaragua, en donde se eleva la percepción negativa y es consistente con la naturaleza autocrática de sus Estados. En el caso de El Salvador y Guatemala, ambas instituciones han sido contrapesos a la tendencia de degradación democrática que presentan los dos países. En El Salvador, la Sala de lo Constitucional ha jugado un papel fundamental durante la pandemia en relación con la conducta del presidente que como se verá en la siguiente sección, presenta una tendencia a la transgresión de los procedimientos democráticos.



| Desempeño de Corte/Sala Constitucional |             |                 |
|----------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                   | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                            | 34.2 %      | 65.8 %          |
| Guatemala                              | 52.5 %      | 47.5 %          |
| Honduras                               | 96.7 %      | 3.3 %           |
| Nicaragua                              | 70.1 %      | 29.9 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

Tanto los tribunales o cortes de cuentas como las instituciones de acceso a la información pública y transparencia han sido de mucha importancia durante la pandemia debido a que se destinaron fondos para adquisiciones de equipo y servicios en contextos de estados de emergencia y suspensión de garantías. Eso implica que los procedimientos de adquisiciones con el Estado quedan en suspenso o se justifica evitarlos para acelerar las compras necesarias para atender una crisis. Sin embargo, no es nuevo que los estados de emergencia (con sus respectivas variaciones) sean utilizados de forma injustificada y que permitan la corrupción. En este caso, en los tres países del norte de Centroamérica el manejo de los fondos nacionales e internacionales ha sido altamente señalado de corrupción, por ende, la función de estas instituciones debería ser clave.

70

| Desempeño de Tribunal/Corte de Cuentas |             |                 |
|----------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                   | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                            | 67 %        | 33 %            |
| Guatemala                              | 90.6 %      | 9.4 %           |
| Honduras                               | 97 %        | 3 %             |
| Nicaragua                              | 70 %        | 30 %            |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

| Desempeño de Instituciones de acceso a la información pública y transparencia |             |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                                                          | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                                                                   | 50 %        | 50 %            |
| Guatemala                                                                     | 79.9 %      | 20.1 %          |
| Honduras                                                                      | 90.8 %      | 9.2 %           |
| Nicaragua                                                                     | 69.3 %      | 30.7 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio.

Solamente en El Salvador se puede encontrar una diferencia respecto del resto de países en los que la percepción negativa sobre el desempeño de estas instituciones es alta. En todo caso, incluso en El

Salvador, la percepción negativa supera la mitad de la población entrevistada.

Los medios de comunicación cobraron mucha importancia en un momento en que la incertidumbre se apoderó de todas las personas. El confinamiento aumentó esa sensación y por lo tanto disponer de información resultó ser fundamental para la tranquilidad de las personas. También lo fue para auditar las acciones del Estado en materia de medidas adoptadas, manejo de los fondos y evolución de la enfermedad. Solamente en Honduras se eleva el porcentaje de personas con una pésima o mala percepción sobre el desempeño de los medios de comunicación. Este resultado podría estar influenciado por un sesgo de muestreo ya que la encuesta fue hecha a través de medios digitales y por lo tanto se esperaría que las personas que la respondieron son también audiencia o al menos conocen medios digitales que, en algunos casos, son independientes. Ese argumento podría ser consistente en Honduras que posee pocos medios independientes mientras que en Guatemala y El Salvador existen ya varias opciones independientes frente a los medios tradicionales que por lo regular responden a una agenda política gubernamental. Esta afirmación se podría reforzar con el resultado de Nicaragua en donde son pocos los medios independientes y la audiencia de ellos podría coincidir con la muestra de esta encuesta.

| Desempeño de Medios de comunicación |             |                 |
|-------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                         | 34.9 %      | 65.1 %          |
| Guatemala                           | 40.3 %      | 59.7 %          |
| Honduras                            | 83.3 %      | 16.7 %          |
| Nicaragua                           | 37.6 %      | 62.4 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio

71

Ante la ausencia e ineficiencia de las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, asumieron muchas de las tareas de apoyo comunitario durante la pandemia. Adicionalmente, esas organizaciones también hicieron labores de auditoria de los fondos destinados a enfrentar la pandemia así como denuncias por los abusos cometidos por funcionarios públicos.

| Desempeño de organizaciones de la sociedad civil |             |                 |
|--------------------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                             | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                                      | 26.8 %      | 73.2 %          |
| Guatemala                                        | 38.8 %      | 61.2 %          |
| Honduras                                         | 66 %        | 44 %            |
| Nicaragua                                        | 31.9 %      | 68.1 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio

La situación anterior se replica en el caso de las oficinas de derechos humanos. En Honduras esas oficinas son gubernamentales y no tienen los mismos niveles de autonomía que tienen las de Guatemala, por ejemplo. En términos generales, en el resto de los países hay una buena percepción sobre el trabajo realizado por estas dependencias durante la pandemia.

| Desempeño de oficinas de Derechos Humanos |             |                 |
|-------------------------------------------|-------------|-----------------|
| País                                      | Pésimo/malo | Muy bueno/bueno |
| El Salvador                               | 37.2 %      | 62.8 %          |
| Guatemala                                 | 33.3 %      | 66.7 %          |
| Honduras                                  | 78.1 %      | 21.9 %          |
| Nicaragua                                 | 32.8 %      | 67.2 %          |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta realizada para este estudio

En la siguiente sección se analizará la naturaleza del liderazgo político respecto del manejo de la pandemia y se hará un balance respecto de su inclinación autoritaria o democrática.

## CAPÍTULO V.

# PANDEMIA Y DEMOCRACIA

La presidencia de Donald Trump en Estados Unidos despertó la preocupación de de analistas en política de ese país sobre los factores que alertan la degradación de la democracia hacia el autoritarismo. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) identificaron cuatro señales que ayudan a identificar las tendencias autoritarias del liderazgo político: 1) Rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego; 2) Negación de la legitimidad de los adversarios políticos; 3) Tolerancia o fomento de la violencia; 4) Predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación (Levitsky y Ziblatt, 2018: 33-35). Según los autores, esas señales estarían presentes en los personajes políticos desde que son candidatos o bien se muestran cuando ya han sido electos. El centro de su argumento es que una democracia tiene mecanismos que permiten –por vías democráticas, por supuesto– identificar y neutralizar a esos personajes para evitar que asuman el poder y degraden la democracia. En Estados Unidos, esos mecanismos no fallaron con la llegada de Trump, al contrario, su elección es el resultado de un proceso anterior de debilitamiento de los controles democráticos de ese sistema político, especialmente de los partidos.

73

Las señales identificadas por Levitsky y Ziblatt son válidas para democracias que se caracterizan por un período relativamente largo de estabilidad en el que su solidez no depende únicamente de las elecciones periódicas. Esas democracias suponen la existencia de un entramado institucional y de valores, normas y creencias que funcionan como control de los impulsos personales del liderazgo político.

Ahora bien, esas mismas señales que en unos contextos alertan sobre amenazas a la democracia, en otros, constituyen las características de un liderazgo político que degrada la democracia en función de la permanencia de otras formas de dominación, dígase autoritaria y patrimonial. Lo que en un sistema es una peligrosa excepción, en otros es una peligrosa condición.

Como se mencionó en el capítulo III de este estudio, la democracia es una anomalía en la historia política de los cuatro países analizados aquí. Las cuatro señales de Levitsky y Ziblatt han sido características constantes del liderazgo político y son más relevantes durante las últimas décadas democráticas. De hecho, esas características son las que podrían explicar la consistente debilidad de la democracia en la región. Cuando las instituciones han sido manejadas en función de intereses personales y sectoriales y no de expectativas normativas, por ejemplo las estipuladas en la Constitución, entonces la influencia de los individuos, del liderazgo político, las hace volátiles. En una democracia sólida, el liderazgo político puede ser volátil pero las instituciones lo resisten porque responden a mandatos que las rigen por encima del líder político de turno que las puede afectar pero no degradar del todo.

En los casos estudiados aquí esa relación se invierte. Las instituciones se adaptan a la volatilidad del liderazgo político el cual presenta, a pesar de algunas diferencias, patrones que son persistentes y comunes entre ellos.

Por esa razón, analizamos aquí esas señales y sumamos una más, la distribución de los recursos incoherente con las necesidades de desarrollo del país. Los cuatro países presentan altos niveles de pobreza, desigualdad

y déficits en materia de desarrollo humano. Sin embargo, su economía crece y los fondos públicos son saqueados por redes de corrupción. Se estima que en Honduras los fondos públicos perdidos en actos de corrupción representan entre el 10 y 12% del PIB y en Guatemala se calcula que es el 5%. Esta dimensión es importante porque el sistema político en estos países funciona dentro de una estructura de desigualdad social y económica. Es un modelo de acumulación de riqueza que construyó una forma particular de Estado. A eso se refiere la política patrimonial descrita en el capítulo III y en el capítulo IV en los que se han presentado ejemplos de cómo los recursos públicos destinados a enfrentar la pandemia por COVID-19 fueron ejecutados para beneficiar la corrupción de políticos y de grupos empresariales que no eran los más afectados por la pandemia, por ejemplo, el sector maquilero y palmero en Honduras. Es decir, la distribución desigual de los recursos es una patrón en el liderazgo político del cual éste depende y al cual éste responde. De ahí que los intentos de cambio son anulados o inexistentes en su totalidad.

Lo que se presenta en este capítulo es una inversión conceptual y metodológica de lo planteado por Levitsky y Ziblatt para indagar más allá de la formalidad de las instituciones y evidenciar que lo acontecido durante la pandemia por COVID-19 es un momento más de un largo proceso, duradero y que se reafirma para los años siguientes dado que no se identifican opciones de cambio.

Desde una perspectiva formal, el resultado de esas dimensiones podría ser considerado como debilidades o fallas de la democracia, algo que se superaría, teóricamente, con mejores candidatos para la siguiente elección. Pero la historia política de Centroamérica no permite sustentar eso. Si situamos el análisis en lo que el liderazgo político (y sus instituciones) representan y defienden, entonces en lugar de fallos se encuentran consistencias, en lugar de debilidad hay fortaleza. Ya no se trata de la anomalía de la democracia y la expectativa de que se convierta en norma sino la anti democracia como condición estructural continua que adapta el sistema político a su paso por cada gobierno para perpetuarse.

74

En los siguientes apartados se analiza cada uno de los gobiernos estudiados aquí a partir de las cinco señales mencionadas anteriormente con especial énfasis en el período de la pandemia para identificar la forma en que ésta ha sido utilizada de acuerdo a las trayectorias políticas anteriores y cómo esas conductas podrían dar cuenta del desenvolvimiento político para el período inmediato posterior.

## El Salvador, la acelerada degradación democrática

Hasta el 2018, El Salvador presentaba avances en el proceso de democratización. Con excepción de dos indicadores que de acuerdo a V-DEM (2020) mostraban una degradación (componentes igualitarios e interferencia militar), el resto mostraba, aunque frágil, un mejoramiento. En términos comparativos regionales, en El Salvador no habían sucedido crisis políticas producidas por el mal funcionamiento de la democracia. Con todo y los problemas asociados a la inseguridad, una economía estancada y figuras políticas vinculadas a corrupción, los dos principales partidos políticos, ARENA y el FMLN, habían logrado la alternancia en el gobierno a través de procesos electorales libres y transparentes.

Pese a eso, la clase política salvadoreña perdió credibilidad y cobró fuerza la necesidad de una renovación que permitiera la superación de la anquilosada dicotomía ideológica de izquierda y derecha que producía una sociedad políticamente polarizada.<sup>44</sup> El voto duro, histórico, de ambos partidos se enfrentó al hecho de que en materia de políticas de gobierno y de beneficios para la población, no hubo mayor diferencia entre ambos partidos. La inseguridad y la falta de oportunidades laborales

<sup>44</sup>Un ejemplo de esa polarización es que la diferencia de votos en las elecciones de 2014 fue de un 0.22% equivalente a 6,364 votos en la segunda vuelta electoral.

continuaron siendo los principales problemas del país y también los motivos por los que la migración no deja de ser la única opción viable para miles de personas.

En ese contexto, Nayib Bukele ganó las elecciones de 2019 con el 58.32% de los votos frente a la Alianza por un Nuevo País que integró, entre otros, al tradicional partido ARENA y que obtuvo el 30% de los votos. El FMLN perdió su voto duro histórico y obtuvo solamente un 10.53% de los votos demostrando la crisis de legitimidad que ese partido produjo luego de haber estado dos períodos en el Ejecutivo.

Nayib Bukele capitalizó la aceptación ciudadana lograda durante su gestión en la Alcaldía de San Salvador y desde el inicio implementó una política de gobierno basada en su agitada actividad las redes sociales. Fue considerado desde el inicio una figura de renovación, joven y alejado de la política tradicional, un *outsider*. En sus redes sociales, Bukele estructuró un discurso oficial de desprestigio de toda acción política pasada, de rechazo a la ineficiencia y a la corrupción. Todas sus decisiones fueron dictadas a través de su cuenta personal de Twitter y generó la imagen de un gobierno dinámico y abierto. Bukele también exacerbó su simpatía hacia el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, evidenciando las similitudes entre ellos ya que ambos “usan Twitter bastante” (Casa Presidencial El Salvador, 2019). A diferencia del gobierno anterior, el nuevo gobierno contó con un claro respaldo del gobierno estadounidense, que lo consideró como un “socio confiable”.

La necesidad de Bukele por presentar su gobierno como algo nuevo, lo llevó a estructurar su discurso público alrededor de un permanente conflicto y cierre a la posibilidad del diálogo con otros órganos del Estado. Esta posición fue especialmente enfática hacia la Asamblea Legislativa dado que el partido Nuevas Ideas de Bukele no tenía en ese momento representación en dicho órgano. Su posición al respecto se ejemplifica con el siguiente mensaje “la Presidencia no necesita ningún apoyo, el apoyo lo necesita el pueblo salvadoreño. Los proyectos se presentarán y el pueblo verá quién está a su favor y quién no” (Bukele, 2019).

75

Rápidamente, Bukele mostró su rechazo a las reglas democráticas, primera señal. El punto más álgido de esta situación ocurrió el 9 de febrero de 2020 cuando a escasos siete meses de su gestión, Bukele irrumpió el recinto de la Asamblea Legislativa acompañado de un fuerte contingente de militares para presionar a los diputados la aprobación de un préstamo millonario que serviría para implementar la tercera fase de su plan de seguridad (El Faro, 2020c). La sesión había sido convocada de forma extraordinaria por el Consejo de Ministros, Bukele se instaló en la curul del presidente de la Asamblea y dio inicio a la sesión.

*“Bienvenidos a este recinto legislativo. Vamos a dar inicio a la sesión convocada por el Consejo de Ministros [...] Ahora creo que está muy claro quién tiene el control de la situación y la decisión que vamos a tomar ahora la vamos a poner en manos de Dios. Así que vamos a hacer una oración” (El Faro, 2020c)*

Luego de unos minutos de oración, Bukele salió del edificio en donde se dirigió a la población ahí reunida gracias a la organización logística de la Fuerza Armada.

*“Con toda humildad, ustedes saben, el pueblo salvadoreño completo sabe, nuestros adversarios saben, la comunidad internacional lo sabe, nuestra Fuerza Armada lo sabe, nuestra Policía lo sabe, todos los poderes fácticos del país lo saben: si quisiéramos apretar el botón, solo apretamos el botón. Pero yo le pregunté a Dios y Dios me dijo “paciencia”. Paciencia, paciencia” (El Faro, 2020c).*

El presidente Bukele demostró no respetar los procedimientos democráticos dado que si bien el Ejecutivo tiene la facultad constitucional de convocar al Legislativo de forma extraordinaria, se deben cumplir una serie de requisitos de excepcionalidad los cuales no existieron en la convocatoria realizada por el

Consejo de Ministros. Adicionalmente, las acciones de Bukele incluso demostraron una intensión de llamar a la insurrección popular y las Fuerzas Armadas reafirmaron su lealtad al presidente a través del Ministro de la Defensa. Hubo actos considerados de hostigamiento como el retiro de personal policial asignado a la seguridad personal de algunos diputados y patrullajes injustificados alrededor de sus casas (El Faro, 2020d).

La acción de Bukele el 9 de febrero generó fuertes críticas a nivel nacional e internacional y encendió las alarmas sobre un abuso autoritario por parte del presidente que puso en riesgo la institucionalidad democrática y el orden constitucional. Las críticas fueron rechazadas por el presidente quien las deslegitimó públicamente.

Como expresión del control democrático, la Sala de lo Constitucional emitió medidas cautelares y ordenó al Presidente “abstenerse de hacer uso de la Fuerza Armada en actividades contrarias a los fines establecidos constitucionalmente y poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, y de manera particular la separación de poderes” (ARPAS, 2020b). Ante eso, la presidencia del país señaló que se acatarían la resolución de la Sala, pese a no compartir “dichas medidas” (YSUCA, 2020). No obstante, el Presidente publicó en Twitter, en relación a la Resolución de la Sala, que “El sistema se auto protege. Y así es como las cosas siguieron igual” (Bukele, 2020a).

El “9F”, como se llamó mediáticamente al día de los hechos en la Asamblea Legislativa, involucraron también a la Fiscalía General de la República ya que el Fiscal General advirtió que “el orden constitucional se puso en peligro”, y que las acciones en torno al 9F

*“...pusieron en riesgo el Estado de Derecho, la división de poderes y el orden constitucional” señalando además que “el llamado de cualquier ciudadano a sustituir, intervenir o coaccionar de manera ilegítima a cualquier institución del Estado va en contra nuestra Constitución y atenta contra el Estado de Derecho”*

76

Como parte de sus facultades, la Fiscalía General anunció iniciar las investigaciones correspondientes por lo sucedido y que si estas arrojaban indicios de delito, se tomarían “acciones legales contra las personas involucradas” (FGR, 2020).

En ese contexto llegó la pandemia. Para muchas personas entrevistadas, la pandemia representó una oportunidad para el presidente Bukele. Gabriela Paz y Karla Guevara lo sintetizaron de la siguiente manera.<sup>45</sup>

*“La crisis le viene como un anillo al dedo a Nayib para poder construir un ejercicio cada vez más cerrado, más autoritario y más concentrado en su figura de poder, para tener más centralización de las decisiones y poder construir un discurso de resolución de todos los problemas en su única figura y no en un ejercicio administrativo de lo público, que en realidad es su rol”.*

*“[...] le permite a él, a través del Estado de Excepción, empezar a hacer decretos ejecutivos donde permitía, no tal vez la vulneración de derechos pero sí la limitación de derechos de las personas como por ejemplo, la limitación al libre tránsito [...] antes de que salieran escritos los decretos ejecutivos, lo empieza a hacer por medio de las redes sociales, por medio de Twitter y por medio de Facebook [...] Hasta que un día, en marzo, cierra totalmente el país, a través de una cadena nacional”.*

Lo ocurrido en febrero fue el inicio de una serie de acciones que demostraron la tendencia autoritaria de Bukele. Así, la negación y ataque a lo que se consideró adversarios políticos fue otra señal que reafirma esa tendencia.

<sup>45</sup>Entrevista a Gabriela Paz, Oficial de Programa FCAM, 14 de septiembre, 2020; entrevista a Karla Guevara, Dirección Colectivo Alejandro, 12 de octubre, 2020.



Previo al 9F, en septiembre de 2019, la encuesta de CID GALLUP, indicó que la gestión de Nayib Bukele contaba con el 93% de aprobación. En respuesta, el Presidente aseguró que todos los que no apoyan su gestión son “adversarios” y que estos, juntos sumaban un 4% lo cual –señaló– era motivo de risa: “Me preocupaba que hubiera un 7% en contra, pero luego me di cuenta en el 3% no respondió, así que los adversarios, TODOS JUNTOS, solo suman el 4% (...) Perdón, pero da risa” (Bukele, 2019b). Tan sólo dos días después, sobre sus “adversarios” señaló: “Sólo sirven para criticar y buscar defectos. Son un asco, sépanlo. Gracias a Dios y solo son el 4%” (Bukele, 2019c). Luego del “9F” y en el medio de la pandemia, de acuerdo a la última encuesta realizada por el IUDOP, los niveles de aceptación a la gestión del presidente se ubican en un 65.7%, lo que evidencia una reducción de cerca del 20%, en comparación con sus primeros 100 días donde registro una aceptación del 85.2% (IUDOP, 2020).

Durante esta investigación se identificó que la mayoría de las personas entrevistadas coinciden en que el Presidente Bukele niega la legitimidad de sus adversarios políticos con acciones claras como ataques que buscan desacreditar la imagen o la voz de las personas pertenecientes a institutos político partidarios pero también de representantes de diversos sectores que manifiestan una oposición o crítica al manejo de la pandemia, un ejemplo de las respuestas que indicaron esto es la opinión de José Luis Sanz:

*“[...]que el Presidente decide que desconoce la representatividad del presidente de la Asociación de la Empresa Privada, [...]es que no tiene ninguna base lógica más allá del puro abuso de poder, la injerencia y el atropello del principio básico de representatividad, [...] es evidente que se trata, de nuevo, de un desafío a la institucionalidad, refundación de la institucionalidad desde la arbitrariedad que es <<Yo legítimo o no legítimo las voces de la sociedad que decido que merecen ser tomadas en cuenta o no por mí, y que merecen escucharme o no o tener una interacción y además, con eso logró un objetivo político que es dividir a la sociedad y seguir fragmentándola, que es algo que hace. [...] Podemos poner otros del mismo talante, pero que reflejan lo mismo, uno sus calificaciones, sus mensajes sobre las sobre las organizaciones defensoras de DDHH, a las que acusa de querer que mueran salvadoreños o sus ataques a las organizaciones feministas, a las que no recuerdo ni siquiera de qué las acusa, pero básicamente de no reconocer su grandeza y de no reconocer sus enormes logros en reducción de violencia de género. La descalificación constante y ese criterio arbitrario de imponer a quién legítima, no reconoce ningún derecho legítimo a la sociedad, ni a los individuos ni a las organizaciones”.*<sup>46</sup>

77

Nayib Bukele, en clara consonancia con su discurso de polarización y ataque a cualquier actor social que cuestione sus medidas<sup>47</sup> aseguró: “Les encanta pedir transparencia, pero no se les vaya a pedir a ellos porque es casi una blasfemia. Les encanta decir cómo se deberían hacer las cosas pero cuando se les invita a participar con voz y voto, preguntan si serán fiscalizados. Sí se les dice que sí, entonces se van” (Bukele, 2020d).

El discurso de descrédito de los adversarios políticos se ha traducido en acciones concretas contra esos grupos. El presidente declaró desconocer a Javier Simán como representante de ANEP y días después fueron clausuradas con el apoyo de la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ejército Salvadoreño cuatro fábricas, entre ellas una que contaba con la autorización para la producción de insumos para protección de médicos en caso de COVID-19. La acción fue denunciada por gremiales empresariales, incluyendo la ANEP, como medida de ataque, acoso y desprestigio por parte del Ejecutivo (El Faro, 2020e).

La tolerancia o el fomento de la violencia es otro rasgo que no se ha limitado al discurso de confrontación del presidente Bukele. Las personas entrevistadas coinciden también en que durante el año 2020 el presidente Bukele toleró y fomentó la violencia contra las personas críticas a su gestión mediante un discurso de

<sup>46</sup> Entrevista a José Luis Sanz, periodista de El Faro, San Salvador, 23 de septiembre, 2020.

<sup>47</sup> Ver por ejemplo la arremetida del gobierno contra los organismos de Derechos Humanos, en <http://ysuca.org.sv/2020/03/29/bukele-arremete-contra-defensores-de-derechos-humanos/>

descalificación y desprestigio. Sin embargo, también se ejerció violencia contra la ciudadanía al usar a las fuerzas de seguridad de una forma represiva, obstaculizando todo tipo de control democrático y observación de derechos humanos.

Según informe de la PDDH, a nivel nacional recibieron un total 1,392 denuncias por violaciones a los DDHH. Los derechos más denunciados son: la libertad personal (406), salud (287), trabajo (196) y acceso a la información (160). Las principales autoridades denunciadas se engloban dentro del órgano ejecutivo, 920, 68 a empresas privadas y personas particulares, 52 a gobiernos municipales, 12 a la Fiscalía General de la República y 10 al Órgano Judicial. La institución más señalada en el Órgano Ejecutivo es el MINSAL (323 registros), seguido las fuerzas de seguridad, PNC y FAES con 150 y 144 señalamientos respectivamente (PDDH, 2020).

A pesar de las múltiples denuncias contra las fuerzas de seguridad, el Presidente dijo públicamente que había la instrucción al ministro de Defensa y al ministro de Seguridad de "ser más duros con la gente en la calle, la gente que está violando la cuarentena. No me va a importar ver en las redes sociales: 'ay, me decomisaron el carro, ay, me doblaron la muñeca'. Con esas palabras, el Bukele justificó el abuso de la fuerza policial excusándolo frente a la necesidad de salvar las vidas de las personas (El Faro, 2020f).

En lugar de atender las denuncias presentadas en materia de violaciones a los derechos humanos, el presidente Bukele exaltó la labor de la Fuerza Armada nombrándolos como "héroes de la patria, que ayudan al bienestar nacional." El 7 de mayo, día del Soldado Salvadoreño, se comunicó desde Casa Presidencial que "hoy más que nunca hemos visto la fuerza y la solidaridad de nuestra Fuerza Armada, que está en la primera línea y lo da todo en este combate" (Casa Presidencial, 2020). Esto con relación a las múltiples tareas delegadas a la Fuerza Armada para atender la pandemia.

78

El excesivo uso de las fuerzas armadas para atender la pandemia llevó a que las medidas originalmente diseñadas para la prevención del contagio, se convirtieran en acciones represivas de los derechos ciudadanos básicos de la población. Ejemplo de ellos es el cerco sanitario instalado en la localidad del Puerto de la Libertad que, durante 48 horas, bloqueó por completo el acceso a la ciudad. Esta acción adquirió un carácter miliar ya que en lugar de personal médico, se desplegó un fuerte contingente militar y policial fuertemente armados. Las Fuerzas Armadas argumentan estar dando cumplimiento a la orden girada por el presidente y el Ministro de la Defensa de hacer un cerco sanitario donde "Todas las personas tendrán que estar en sus casas y el 100% de negocios cerrados, hasta nuevo aviso. Tampoco aplicarán las excepciones" (Bukele, 2020f).

Con esta acción se desobedecieron de forma violenta la resoluciones de la Sala de lo Constitucional que dan garantía a la libre circulación de los habitantes para el comercio, abastecimiento de alimentos y medicamentos. Por las declaraciones emitidas por parte de miembros de las Fuerzas Armadas, una de las consecuencias es el ejercicio simbólico de la fuerza a través de los militares. La orden fue dada por medio de Twitter sin seguir ningún procedimiento normativo. Uno de los militares ejecutores del cerco sanitario declaró que "No vamos a detener a nadie. No tenemos autorización de nada, solo hay que hacer 'presioncita'" (El Faro, 2020g).

Otro de las señales analizadas aquí es la predisposición para restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación. La red social Twitter pasó de ser la novedad del ejercicio del gobierno de Bukele, a convertirse en una herramienta de amenaza y desprestigio de actores críticos de la administración. Esto se hizo visible en los ataques del gobierno contra los medios de comunicación independientes del país.

*"Es una relación muy conflictiva con la prensa crítica [...] ahí se expresa más álgidamente porque hay varios medios de prensa que surgieron hace varios años y que han sido críticos*

*con todos los gobiernos [...] pero no se había llegado al extremo que se ha llegado ahora de descalificación, de persecución y de cierre de puertas [...] Hay un medio de televisión donde tienen prohibido los funcionarios de Gobierno participar en entrevistas”.*<sup>48</sup>

La pandemia por COVID-19 ha sido el período de mayor confrontación con los medios de comunicación. La Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) denunció un aumento de agresiones hacia periodistas durante el primer año de gobierno del Presidente, Nayib Bukele (61 casos frente a 16 durante el último período del ex Presidente Sánchez Cerén) y desde el inicio de la pandemia (17 de marzo) hasta el 30 de julio se reportaron 65 vulneraciones a la libertad de expresión, la mayoría centradas en restricciones al ejercicio periodístico, la falta de información pública y un aumento considerable de agresiones digitales hacia mujeres periodistas (APES, 2020).

José Luis Sanz, director del medio digital El Faro, denunció que desde el inicio de la pandemia el medio fue víctima de presiones y agresiones por parte de funcionarios del gobierno y del presidente Bukele y el Secretario de Prensa. Las agresiones por parte del gobierno se centran en el descrédito del medio, alegando que poseen una agenda oculta o ser parte de un supuesto eje de ataque hacia el gobierno (Knight Center - Latam Journalism Review, 2020).

Los ataques iniciaron luego de la publicación de una investigación conducida por El Faro en donde se puso en evidencia la negociación entre funcionarios del gobierno de Bukele y las pandillas para reducir los homicidios en el país. La secuencia de agresiones inició con la publicación de un caso de abuso y acoso sexual por parte de un miembro del equipo periodístico de El Faro el cual no habría recibido ninguna sanción (Diario La Página, 2020). Esa noticia fue publicada en el Diario La Página, financiado con dinero del gobierno actual (El Faro, 2020). La acusación fue desmentida por la persona presentada como víctima a través de la representación de abogados del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA, 2020).

Posteriormente, el gobierno dispuso conducir una serie de auditorías sobre los medios de comunicación considerados de oposición. Esas auditorías demostraron haber excedido sus límites legales y tener el objetivo de hacer casos de persecución penal.

Bukele también implementó una campaña de agresiones contra el medio Revista Factum considerándolos como “periodistas incómodos”, criticando y alegando silencio por parte de estos ante una investigación por lavado de dinero que pesa contra uno de los directivos del medio.

Desde antes del inicio de la pandemia, el presidente Bukele ya había vedado el acceso a periodistas de esos dos medios a las conferencias de prensa de la presidencia justificando la existencia de protocolos y procesos que no estaban respetando (Bukele, 2019).

La pandemia por COVID-19 también ha sido un momento en que se hizo evidente la forma en que los recursos son utilizados en el país. La incoherencia en la distribución de los recursos respecto de las necesidades de desarrollo y las prioridades impuestas por la pandemia se hicieron visibles en la inversión destinada a la propaganda oficial, ante la cual, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas han sido anulados.

Si bien El Salvador fue considerado como el país con más fondos disponibles para enfrentar la pandemia en la región, la principal preocupación surgió en el cumplimiento de la distribución acordada para el uso de esos fondos (CEPAL, 2020). Tal como se analizó en apartados anteriores de este estudio, los fondos fueron principalmente destinados a mejoras que permitían una mejor propaganda de las acciones del gobierno.

La Asamblea Legislativa autorizó a inicios del confinamiento que el Ejecutivo no siguiera los procedimientos

<sup>48</sup> Entrevista a activista ecológica, San Salvador, El Salvador, 5 de octubre, 2020

de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, para agilizar así la ejecución de los fondos ante la pandemia. A cambio, requirió del Ejecutivo la presentación de reportes periódicos de gastos. Dos meses después y más de 200 procesos de compras de bienes y servicios por un monto aproximado de 179 millones de dólares, el Ejecutivo había incumplido los requisitos establecidos por la Asamblea Legislativa relacionados con el contenido de los informes de gastos (El Faro, 2020i).

El ejemplo más evidente de la distribución incoherente de recursos la adecuación de las instalaciones del Centro Internacional de Convenciones y Ferias, CIFCO, para convertirlas en el Hospital El Salvador, especializado en el tratamiento de la COVID-19. Desde antes de su construcción, el hospital fue parte de una masiva estrategia propagandística en la que se presentó como el más grande de América Latina. Para la construcción del hospital, el gobierno estimó un presupuesto de 70 millones de dólares y solicitó un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo de 250 millones de dólares (El Faro, 2020j).

Alrededor de este ambicioso proyecto surgen dudas al tomar en cuenta aspectos básicos como el costo de su mantenimiento. El presupuesto del hospital Rosales en 2020, uno de los más importantes de San Salvador, fue de 61.5 millones de dólares (Diario El Mundo, 2020a). Si a esto sumamos las proyecciones económicas para el país –abordadas en el apartado Covid y Economía de este estudio– es lógico sospechar sobre la sostenibilidad del proyecto.

Hasta el mes de octubre, siete meses después de su anuncio, el hospital El Salvador seguía aún sin haber entrado en funcionamiento pese a que se promocionó que estaría terminado en dos meses (Peña, 2020).

80

Las seis señales analizadas dan cuenta de que en el primer año de gobierno de Bukele, especialmente durante el período de la pandemia, el Ejecutivo ha tomado el rumbo de convertirse en una autocracia electoral, en tono con la situación que viven Honduras y Nicaragua. La expectativa de una política diferente de la tradicional se esfuma en la medida en que el presidente concentra un sistema de toma de decisiones arbitrarias acompañado de un aparato de propaganda oficial. Una de las consecuencias de eso es la pérdida del valor ciudadano del disenso y la exigencia de transparencia. Además, la imposición de una lógica de confrontación se arraiga en un pasado autoritario reciente, a penas suavizado a través de una democracia que había alcanzado un nivel relativo de estabilidad.

Las decisiones de gobierno analizadas aquí, aunque limitadas en cuanto a su extensión, son ejemplo de un movimiento hacia el personalismo y la centralización que agota los débiles mecanismos institucionales de control democrático. La Asamblea Legislativa es aún uno de los ámbitos que escapan al control personalista de Bukele, situación que podría cambiar dramáticamente en el año 2021 luego de las elecciones de finales de febrero.

## Guatemala, la interminable caída al abismo autoritario

El camino que ha recorrido Guatemala para llegar a una democracia electora fue escabroso y precipitado ha sido su degradación. Tanto así, que se le cataloga como una autocracia moderada. El Bertelsmann Transformation Index -BTI- (2020) le otorga a Guatemala una puntuación de 4.05 puntos en una escala de 10<sup>49</sup>. Una autocracia moderada está vinculada con los autoritarismos competitivos (Levitsky y Way,

<sup>49</sup> El índice de transformación política de esta agencia democracias basa su ranking y clasificación de acuerdo a las siguientes categorías: 1) La condición del Estado, 2) Participación política, 3) Estado de derecho, 4) La estabilidad de las instituciones democráticas y 5) La integración política y social. Además, esta misma agencia mide las transformaciones económicas así como la gobernanza. Cada categoría cuenta con indicadores, que pueden ser revisados en su apéndice metodológico, el cual permite establecer el tipo de democracia o autocracia por país, región y los avances y retroceso a nivel mundial.

2004)<sup>50</sup> identificados como un tipo de régimen híbrido. Los puntos más bajos en este índice se reflejan en la inestabilidad, desempeño y compromiso de las instituciones democráticas (3.0), el bajo cumplimiento del estado de derecho que implica la deficiencia en la separación de poderes y por ende, la no independencia judicial, el incumplimiento de los derechos civiles y las pocas investigaciones relacionadas al abuso de poder (3.3); la poca integración política y social que implica el mal estado del sistema de partidos políticos, la fuerza de los grupos de interés y el capital social(4.0).

Democracia electoral o autocracia moderada, una diferencia que se establece por el punto de observación. Como se ha mencionado en este estudio, la expectativa de la democracia en Guatemala ha sido transitar de su estado formal de procedimientos electorales básicos a la consolidación de un sistema de controles, procedimientos, valores y normas. Eso no sucedió. Al contrario, persisten patrones institucionales que perpetúan la fragilidad de las instituciones sin llegar a destruirlas por completo, es decir, sin dejar de ser democracias formales.

Uno de los grandes aportes de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, fue poner en evidencia de forma explícita, pública y penalmente perseguible, la histórica política patrimonial expresada en la cambiante constelación de redes corruptas incrustadas en el Estado y en el sector privado. La política patrimonial transitó de regímenes burocráticos militares a una democracia electoral, incipiente y frágil.

Los últimos dos gobiernos en el país, el de Jimmy Morales (2016-2020) y el del recién electo Alejandro Giammattei, representan un período en el que los avances logrados por la CICIG y el Ministerio Público no solo han sido desmantelados sino se ha reforzado la durabilidad de la política patrimonial que define el sistema político en el país. Esto es posible en parte porque existen redes económicas y políticas ilícitas que se articulan en torno al control de las instituciones para hacer posible un sistema de acumulación de riqueza que se nutre del Estado y que se protege también a través de éste (Waxenecker, Argueta y Pérez Navarrete, 2019). Sin embargo, las redes son dinámicas, constantemente son nuevos actores los que entran y salen de ellas o cambian su función. Para perpetuarse de la forma en que lo han hecho en el país, se requiere de algo más, en este caso, de instituciones formales e informales que sirven de estructuras sólidas para el funcionamiento de esas redes.

81

Lo que se logró con el gobierno de Morales y parece continuar con el de Giammattei es la reingeniería institucional necesaria para garantizar la continuación de las redes ilícitas económicas y políticas. Las señales que Levitsky y Ziblatt (2018) plantean y que aquí se analizan, son los rasgos de liderazgo político que Alejandro Giammattei ha demostrado poseer en beneficio de la perpetuación de la política patrimonial.

En el caso de Guatemala, las señales que anuncian la degradación de la democracia no se concentran en la figura de un gobernante únicamente. Al contrario, como lo demostró Jimmy Morales, los gobernantes son representantes públicos de un sistema que en sí antidemocrático en el sentido de las prioridades que establece como política de Estado. Desde una perspectiva formal esta situación podría parecer una contradicción. Sin embargo, como se tratará de evidenciar aquí, el sistema político es antidemocrático revestido de una formalidad democrática.

El rechazo a las reglas democráticas, primera señal, ocurre en el momento en que se accionan mecanismos corruptos e indebidos para manipular las reglas formales, es decir, los procedimientos democráticos. La elección de Alejandro Giammattei como presidente, del cuerpo legislativo y de las autoridades municipales no estuvo desvinculada de la crisis política de recomposición de los poderes

<sup>50</sup>Este se relaciona con la garantía de instituciones democráticas que ofrecen canales para que la oposición pueda, por lo menos, buscar el poder. En este tipo de régimen, no se legitima un liderazgo autocrático con las reglas democráticas. Para más información sobre estos debates teóricos ver Karl (1995) y el mismo texto que ya se refirió de Levitsky y Way (2004).

corruptos insertados en las instituciones públicas.

El proceso electoral estuvo influenciado por el proceso que Jimmy Morales encaminó para proteger a los actores clave de la política patrimonial del país del trabajo que realizaba la CICIG y el Ministerio Público. La candidata Thelma Aldana, ex Fiscal General y principal apoyo de la CICIG en el país, fue sabotada al punto que tuvo que retirar su candidatura con el partido Semilla y abandonar el país por su propia seguridad. Esto se logró luego de que las redes de corrupción retomaron el control del Tribunal Supremo Electoral que había sido fortalecido por la CICIG para implementar mejores mecanismos de fiscalización de los partidos políticos.

El proceso electoral de 2019 no fue democrático, fue judicial. La competencia electoral ocurrió por la descalificación que el sistema de justicia hizo de los candidatos, allanando el camino para que Giammattei y las redes ilícitas concentraran la mayoría de votos. Ejemplo de eso es la salida de Aldana de la contienda electoral, el proceso penal contra Mario Estrada<sup>51</sup> por trasiego de drogas, el juicio abierto contra Edwin Escobar<sup>52</sup> por mal manejo de cuentas públicas, el impedimento constitucional para la postulación Zury Ríos<sup>53</sup>, el antejuicio contra Sandra Torres<sup>54</sup> y los procesos para solventar la participación de candidatos a diputados y corporaciones municipales.

El cumplimiento del procedimiento electoral, sin importar la calidad del mismo, expresa la dinámica de preservación de la formalidad democrática para la continuidad de la política patrimonial antidemocrática. Los resultados electorales 2019 demuestran que ninguno de los dos candidatos logró mover el interés de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Ni Alejandro Giammattei, ni Sandra Torres fueron candidatos de masas o por lo menos de mayorías. Los resultados electorales demuestran una “depresión post presidencial”, dada la mala gestión administrativa del presidente Jimmy Morales (Barreto, 2019). Alejandro Giammattei “no se convirtió en presidente por ser un líder de masas, por presentar un programa de gobierno sólido o por dirigir un movimiento con capital político” (Estrada, 2020: 3). Este candidato buscó por 20 años ocupar la presidencia, ganó el proceso electoral 2019 con una característica particular del comportamiento electoral en Guatemala: el Voto castigo. Por lo tanto en el caso de Giammattei, dos factores fueron fundantes para su elección presidencial. Primero, la persecución política contra Aldana y más importante, el antisandrisimo o sandrofobia<sup>55</sup> fundado desde el proceso electoral 2011.

Contrario a la expectativa democrática de reducir el rol de los militares en la política de gobierno, el gabinete de Giammattei estuvo integrado por figuras del pasado militar del país a través de su reintegración en la política como militares retirados. Algunos de esos militares retirados han sido asociados a violaciones a los derechos humanos en tiempos del conflicto armado, otros estuvieron en abierta oposición al proceso de paz y la transición a la democracia (Argueta y Walter, 2021).

También contradice el espíritu democratizador de esos acuerdos, la prioridad que el presidente Giammattei otorgó, desde el inicio de su gestión, al Ejército de Guatemala. Sus promesas para esta institución incluyeron aumento de presupuesto y personal y se tradujeron en acciones concretas a través de estados de emergencia decretados en diferentes puntos del país con la justificación de mejorar las condiciones de seguridad y en el rol que la institución ocupó durante la pandemia.

El uso excesivo de los militares en tareas alejadas de sus funciones específicas no se traduce en una intensión autoritaria por parte de los militares. El irrespeto a las reglas democráticas consiste en fortalecer una

<sup>51</sup> Candidato presidencial UCN

<sup>52</sup> Candidato presidencial PC

<sup>53</sup> Candidata presidencia VIVA. Hija de Ríos Montt, ex golpista.

<sup>54</sup> Candidata presidencial UNE.

<sup>55</sup> En gran medida este voto castigo se explica por el divorcio entre el entonces presidente Álvaro Colón y Sandra Torres. Esta decisión personal, fue socialmente percibido como una estrategia política para burlar las normas constitucionales que permiten a los parientes directos de los presidentes y vicepresidentes, participar en los procesos electorales inmediatos a su mandato. Para más información sobre este proceso electoral ver: Rivera, A (2011); Barreto(2015); Colucci, (2019).



institución en detrimento de otras que, siendo de naturaleza civil, están llamadas a cumplir las funciones que los militares asumen. Por otro lado, se irrespeta el objetivo de transformar la cultura autoritaria que caracteriza al país y que se asocia con un pasado militar y violento. Es tarea democratizadora cambiar los símbolos y significados de las instituciones, de la prioridad que ocupan en el Estado y frente a la sociedad.

La pandemia por COVID-19 ha sido la prueba que la voluntad democratizadora de Giammattei ha tenido que enfrentar. A diferencia de los presidentes de los otros países estudiados aquí, los resultados del primer año de la gestión de Giammattei en materia de liderazgo democrático estuvieron determinados por la pandemia.

Alejandro Giammattei ha transgredido las reglas democráticas en su inactividad respecto de la pérdida de pesos y contrapesos en el sistema político del país. Por un lado, no existe una iniciativa del Ejecutivo que persiga balancear el intento del Congreso de la República, especialmente de la Junta Directiva, de dismantelar los avances alcanzados en materia de persecución penal a la corrupción. Por otro lado, los intentos de bancadas que buscaron fiscalizar el trabajo del Ejecutivo en el contexto de la pandemia fueron rechazados por el presidente considerándolos “como un juego perverso las citaciones de varios diputados a las autoridades de los ministerios de Salud y de Economía. ¿Será que es gana de molestar o de impedir el trabajo del Gobierno? Con cada asistencia al Congreso de tres a cinco horas lo único que se logra es perder el tiempo y, por lo tanto, atrasar la implementación de los programas sociales” (Marroquín, 2020).

Ante esta situación, el presidente Giammattei ordenó ministro de Salud Pública no atender las citaciones en Congreso de la República. Anunció que solicitará a un juzgado medidas cautelares para que los funcionarios del Ejecutivo no acudan a las citaciones de las y los diputados y afirmó que en dos meses se recibieron 114 citas por parte del Legislativo (Marroquín, 2020).

Independientemente de la pertinencia o necesidad de las citaciones, la actitud de rechazo del presidente al ejercicio de fiscalización del Congreso demuestra una tendencia autoritaria. Por otro lado, la actitud de presidente ha sido tolerante o indiferente frente a otros temas en los que el Congreso ha transgredido las reglas democráticas como por ejemplo el retraso intencional en la elección de una nueva Corte Suprema de Justicia que hasta finales de 2020 no había sido electa.

83

Durante la pandemia, el Ejército de Guatemala asumió un rol protagónico por dictamen del presidente Giammattei. Además del control del espacio público, el Ejército estuvo a cargo de la distribución de bolsas de alimentos a personas en alta vulnerabilidad. Si bien estas tareas no dieron lugar a un aumento formal del presupuesto de los militares, sí se consideró una readecuación presupuestaria para que la institución diera cumplimiento a las asignaciones dadas por el presidente (Congreso de la República de Guatemala, 9 de julio 2020: 4).

Previo a decretarse el Estado de calamidad por la pandemia, los decretos de Estado de Sitio y Prevención movilizaron fuerzas combinadas del Ejército y la Policía a los municipios seleccionados para la intervención de seguridad. Se reportó que en las acciones coordinadas en Mixco participaron 1,500 elementos del ejército y 1,200 agentes de la PNC. En el municipio de Villa Nueva se implementó la Operación Recuperación y Control 2 que requirió presencia militar en las calles en las que fueron desplegados más de 1000 militares.

El enfoque de seguridad y despliegue militar en la pandemia no corresponde con un tratamiento democrático de los problemas sociales, aunque estos sean de emergencia, como la pandemia, el enfoque de seguridad resulta siendo incoherente. Para Mario Mérida, coronel retirado del Ejército “es un desatino que durante el estado de Prevención se haya sacado al ejército en las calles (...) los soldados no están capacitados para la seguridad ciudadana. —La respuesta del ejército (ante un enfrentamiento civil) es desmedida—, (...) solo están preparados con armas de guerra (Flores y Solano, 2020).



Otra característica del irrespeto a las reglas democráticas -y que Giammattei ha reproducido- es la inclinación religiosa de los gobiernos. La libertad de credo y la laicidad del Estado nunca estuvo garantizada. Desde sus inicios, el Estado estuvo fuertemente influenciado por la iglesia católica. Sin embargo, desde la transición a la democracia, el poder de influencia de la iglesia evangélica, neopentecostal específicamente, aumentó al punto de que los líderes políticos toman decisiones basados en principios religiosos y asesorados por líderes de iglesias masivas en el país. Algunos de estos líderes han estado involucrados en lavado de dinero proveniente de la corrupción y han apoyado abiertamente campañas electorales movilizándolo el voto a favor de candidatos afines a sus intereses religiosos <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/pastor-cash-luna-es-investigado-por-la-fiscalia-contra-el-lavado-de-dinero/>.

Si bien se considera que el Estado debería ser laico, en la constitución de la República de Guatemala, este principio no está contemplado en ninguno de sus artículos (Ovalle, 2016). Por lo tanto la influencia de grupos religiosos sobre las decisiones gubernamentales es constante, aún y cuando en la pandemia fueron ignorados.

El rechazo de legislaciones importantes respecto a la violencia contra las mujeres, especialmente niñas (Ley de Protección a niñas víctimas de violencia sexual), ha sido promovida por grupos religiosos y sectores conservadores del país.

Desde que Giammattei se postuló por primera vez a la presidencia con el partido GANA, su lema de campaña fue ¡Qué Dios bendiga a Guatemala! El mismo lema fue utilizado en la campaña electoral que le permitió ganar la presidencia de la República. De forma constante ha seguido usando la frase durante su función pública. Al cierre de sus intervenciones públicas en las cadenas presidenciales normalmente emite la siguiente frase: “Qué dios los bendiga, pero principalmente, que dios bendiga a Guatemala”.

84

El llamado a ayunos y oraciones como acciones contra la COVID-19 ha sido promovido públicamente por el presidente. Estos actos se consideran como acciones espirituales contra la pandemia, el presidente dio a entender que a través de estos, se podría salir adelante.

*“Oremos este sábado para salir adelante por el coronavirus, pandemia que afecta a todo el mundo” (... )Este sábado hagamos un día de ayuno y oración, unámonos no importando nuestro credo (... )oremos previo al domingo: el día de Dios” (Gobierno de Guatemala, 21 de marzo, Twitter).*

Si bien la libertad de religión es un derecho garantizado en cualquier estado democrático, la injerencia de los principios religiosos puede llegar a afectar la gestión y las decisiones públicas. Además, la constante llamada a un dios cristiano, limita el pluralismo cultural que debería ser garantizado.

Para Lissette Velásquez, el uso de la religión en los discursos presidenciales vulnera la democracia, y sobre este punto Alejandra Gutiérrez considera que los discursos conservadores, pueden llevar a pensar a la población que el autoritarismo es la vía para la solución de las crisis.<sup>56</sup> Esta dinámica también se interpreta como un síntoma del fascismo en la política nacional opinó en entrevista Ana Cofiño.<sup>57</sup>

Carlos Valdez y Stacy Velásquez reconocen que desde el gobierno pasado, la introducción de religión dentro del quehacer político ha afectado de forma significativa a la comunidad trans, pero en general a todas las agendas legislativas en materia de derechos sexuales y reproductivos. Carlos Valdez identifica que “hay movimientos religiosos en los partidos políticos” y eso genera impacto negativo en el avance de políticas públicas y legislaciones.<sup>58</sup>

<sup>56</sup>Entrevista a Lissette Vasquez, Fundación Myrna Mack, Ciudad de Guatemala, 28 de septiembre, 2020.

<sup>57</sup>Entrevista a Ana María Cofiño, feminista, Ciudad de Guatemala, 14 de septiembre, 2020

<sup>58</sup>Entrevista a Carlos Valdéz, LAMBDA, Ciudad de Guatemala, 28 de septiembre, 2020; entrevista a Stacy Velásquez, OTRANS, Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre, 2020.

La siguiente señal explorada aquí es la negación de la legitimidad de los adversarios políticos. El sistema político electoral guatemalteco se caracteriza por la volatilidad de sus partidos. La extrema atomización del sistema exacerba las campañas electorales que priorizan la descalificación de partidos, instituciones, sociedad civil y comunidad internacional. Esta situación se incrementó durante el gobierno de Jimmy Morales cuando se unificaron diferentes sectores sociales alrededor de la figura del presidente para bloquear la continuidad de la CICIG, dismantelar los avances alcanzados y perseguir a la sociedad civil comprometida con la lucha contra la corrupción.

En ese contexto, Alejandro Giammattei ha demostrado en su primer año de gobierno que no se desliga de la tendencia por la reestructuración de la política patrimonial y de los diferentes mecanismos de control institucional para garantizar la impunidad ante la corrupción y otras acciones político-criminales.

Alejandro Giammattei ha negado el valor de los señalamientos de la oposición o de la auditoría pública. Negar o invalidar a la oposición (por ejemplo las solicitudes de fiscalización de las bancadas de oposición) es común en el ámbito de la política. Sin embargo, esta normalización ha provocado que en el discurso público, la oposición sea vista como destructiva y no como el ejercicio de pesos y contrapesos propios de una democracia.

Durante la pandemia, Giammattei deslegitimó a diputados de oposición durante las cadenas nacionales debido a los requerimientos de fiscalización legislativa. En estos espacios de comunicación pública, argumentaba que las críticas de la oposición eran parte de campañas negras en su contra. Quizá uno de los ejemplos más notorios fue la forma como invalidó los argumentos del diputado de la Bancada WINAK, Aldo Dávila, a quien llamo públicamente “esperpento”.

*“Hoy un diputado anunció que había muchas muertes por neumonías atípicas en los hospitales y que esa era una manera de ocultar el coronavirus [...] Señor esperpento, a usted me dirijo, quiero decirle que aquí están los números de 38 hospitales y en todos, en lo que va de este mes de marzo, se han presentado 27 neumonías atípicas. Las neumonías atípicas son totalmente diferentes al coronavirus, pero eso señor, lo tendría que entender si usted estudiara medicina” (Marroquín, 2020).*

85

En este extracto del discurso se puede observar que en lugar de generar un contra argumento válido, el presidente recurrió a desvirtuar el comentario del diputado basado en consideraciones físicas y profesionales.

Una de las áreas de rechazo del presidente Giammattei durante la pandemia ha sido el trabajo de fiscalización realizado por la Procuraduría de los Derechos Humanos. En entrevista realizada durante esta investigación, el Procurador de los Derechos Humanos reconoció que el presidente ha sido irrespetuoso hacia funcionarias que trabajan en la Procuraduría, “yo no puedo olvidar cuando a la Procuradora Adjunta, Claudia Masselly, y a la Defensora de la Salud, Sulma Calderón, en gira de verificación y supervisión del hospital Parque de la Industrial, fueron increpadas... les dijo que me dijeran que lo dejara trabajar, que dejara de poner amparos; su temperamento lo rebasa”. El Procurador enfatizó que esto no es algo que le ocurra solamente a él o a los trabajadores en su dependencia, le ha pasado también a los pueblos indígenas, a las autoridades comunitarias. En Comalapa, durante una visita del mandatario en el contexto de la pandemia, el presidente arremetió contra las autoridades de la alcaldía indígena cuando éstas le expresaron que no querían que instalara industrias extractivas en su territorio.<sup>59</sup>

La tolerancia y el fomento de la violencia, la otra señal analizada aquí, ocurre de forma indirecta en los gobernantes de un sistema político que preserva las formas democráticas para garantizar acciones antidemocráticas.

<sup>59</sup> Entrevista al Jordán Rodas, Procurador de los Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala, 16 de septiembre, 2020.

Dos expresiones de un ejercicio violento del poder son el abuso de los estados de excepción y sitio y la promoción de leyes represivas para enfrenar problemas sociales que producen inseguridad pública. Como se ha mencionado, el efecto que producen los estados de excepción con masivo despliegue militar es contraproducente en una cultura política que arrastra legados de regímenes autoritarios. Si bien las fuerzas de seguridad estuvieron siempre controladas por el Ministerio Público y la Procuraduría de los Derechos Humanos, la preocupación surge por el simbolismo de posicionar a los militares como la institución más poderosa del país.

A esto se sumó la intensión del presidente de lograr la aprobación de leyes contraproducentes a la democracia. La primera iniciativa de ley persigue, al igual que en El Salvador, las pandillas sean tipificadas penalmente como grupos terroristas. Existe abundante evidencia de que esas medidas en El Salvador han sido contraproducentes en materia de seguridad y lo que han logrado es aumentar el odio social y la intolerancia a enfoques sociales y preventivos de los problemas. La “mano dura” también ha demostrado ser una estrategia electoral más que una política eficiente en la reducción de criminalidad.

La segunda propuesta de ley buscaba la exención de responsabilidad penal de ciudadanos o miembros de las fuerzas armadas que usen armas o violencia para defenderse a sí mismos o a alguien más (Flores y Solano, 2020). En un país con altos niveles de violencia e impunidad, esta propuesta es abiertamente antidemocrática y pone en riesgo a la ciudadanía debido a que el ejercicio de la autodefensa también tiene una larga historia ligada al autoritarismo. En lugar de promover un sistema de justicia eficiente y de seguridad que priorice la prevención, Giammattei promueve la violencia como forma impune de resolver los conflictos y los problemas sociales.

86

Con respecto a la actitud del mandatario, la violencia se vincula con la forma como ha construido su legitimidad política. En momentos claves, la coherencia entre lo dictado y lo aplicado es ambigua, al grado de utilizar la agresividad y reprender públicamente a ciertos sectores o bien, dejar pasar las acciones de otros. Por ejemplo durante las cadenas presidenciales, muy frecuentes en los primeros meses del confinamiento, el mandatario solía utilizar el espacio para sermonear las acciones de sectores específicos de la población, por ejemplo a los vendedores de los mercados al desobedecer los toques de quedas o el cierre de los espacios para la venta. El presidente en estos casos era enfático y sus expresiones eran duras, patriarcales (en el sentido del “papá regañando al niño”). Estas reacciones fueron en muchas ocasiones motivo de burla, las formas de expresión se expandieron en los espacios virtuales.

La tolerancia a la violencia ocurre cuando un gobernante apoya o bien es indiferente a expresiones violentas cometidas por agentes del Estado. Muchos de los conflictos vinculados a la COVID-19, se desarrollaron en espacios de la economía informal, especialmente mercados locales. Con el fin de cumplir las medidas dictadas por el Ejecutivo, muchos alcaldes han abusado de su poder y en consecuencia, las personas han reaccionado para confrontar las medidas de cierres de espacios comerciales, cordones sanitarios o la propia calcificación territorial de acuerdo al semáforo COVID-19.

En el mercado de Retalhuleu, se reportó que, por decisión del alcalde municipal, se tiró ripio y basura en el lugar que los vendedores informales ocupan. “A parte del ripio tiraron basura para que el lugar tenga mal olor, estamos indignados porque nos quieren humillar con estos hechos, nos quieren pasar a un lugar donde no vamos a vender la misma cantidad de producto” (Patzán y Miranda, 2020).

La decisión fue tomada para evitar el uso del espacio público para prevenir aglomeraciones y por ende contagios. Sin embargo, se informó que la intención de fondo fue forzar a estos comerciantes a trasladarse porque ya se habían resistido a esta medida. El abuso del poder se manifiesta en la decisión autoritaria e incoherente para forzar que una medida impuesta sea cumplida por la población. Además, si bien se reconoce que fue tomada para cumplir protocolos de higiene y seguridad, la misma puso en riesgo la

integridad y salud de las personas que allí trabajan y también, de los consumidores.

En el contexto de la pandemia, la violencia fue tolerada -o al menos no denunciada- en el nivel local y sus efectos fueron especialmente severos en la población más vulnerable. Stacy Velásquez narra que a una de las mujeres trans que ejercían trabajo sexual, y que fue detenida durante el toque de queda en Escuintla, “le quitaron su pelo”. Además, a nivel local, las autoridades han limitado la movilidad de mujeres y mujeres trans para acceder a las fuentes de agua, esto es grave no solo porque se está limitando el derecho humano al agua, sino también porque el acceso a ese recurso es vital para prevenir la enfermedad.<sup>60</sup>

La tendencia autoritaria y la carencia de confianza en la élite política se traduce en la predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación. Esta es la cuarta señal que se analiza aquí y que muestra la degradación de la democracia que se expresa en intentos o acciones directas de restricción de libertades civiles justificadas por la situación de pandemia e incluye desde decretos hasta acciones policiales definidas en planes de seguridad y control y amenazas de restricción hechas en declaraciones públicas.

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2020) identificó que el 70% de los socios de esta entidad, que incluye a Guatemala en sus mediciones, reportan que la información pública vinculada a la gestión de las compras y contrataciones para la atención de la emergencia sanitaria ha sido en su mayoría de mala calidad, limitada y de difícil comprensión para la población. La misma entidad identifica que si bien se publican datos sobre cantidad de personas infectadas, fallecidas, recuperadas y sobre las pruebas realizadas, la información no se actualiza de forma correcta y eficiente por lo tanto, resulta incompleta. A esto se suma que los formatos utilizados no permiten el análisis ya que son cerrados y no están suficientemente desagregados. A esto se suma que la información relativa a la transferencia de recursos hacia sectores vulnerables, es de baja calidad y transparencia. También es escasa la información sobre situaciones que requieren acciones urgentes como la violencia de género e intrafamiliar o el acceso al agua (AFP, 2020: 10).

87

La actitud violenta del presidente hacia periodistas ha sido constante y ha causado rechazo social. Durante la cadena presidencial del 14 de marzo, se mencionó en tono amenazante que la Ley de Orden Público le permitía al gobierno “editar las publicaciones que pudiesen causar confusión, pánico o que agravaran la situación, así como comentarios tendenciosos a las circunstancias” (Marroquín, 2020).

En el mismo tono el presidente señaló que el personal de dirección de los medios podían recibir amonestaciones y se tenía potestad de censurar a los medios de comunicación que se considerara que difundían información distorsionada. Se denunció que el presidente roció con bactericidas a un grupo de periodistas dentro del Congreso y posteriormente expresó “Yo quisiera poner en toque de queda a los medios, pero no se puede” (López, 2020).

Una de las formas en que las libertades se restringen en Guatemala es la persecución de líderes y lideresas de organizaciones de derechos humanos, ambientalistas y movimientos anti corrupción. Esta situación se exacerbó durante la pandemia dado que la cobertura mediática y la observación internacional sobre las violaciones a los derechos humanos se redujo, lo cual se convirtió en una oportunidad para la represión con mayor impunidad.

De acuerdo a una infografía de la Unidad de Defensores de Guatemala, se reportaron 677 agresiones a personas o grupos de defensores en los primeros meses de 2020. Esta cifra es superior a la reportada de forma global durante 2013, cuando se registraron 673 agresiones (UDEFEQUA, 2020). En la misma línea, dos desalojos violentos se han registrado en zonas rurales del país. El último fue en Alta Verapaz que se considera fue ejecutado de forma ilegal y por grupos armados privados. El desalojo se llevó a

.....  
<sup>60</sup> Entrevista a Stacy Velásquez, OTRANS, Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre, 2020.

cabo como parte de un patrón de criminalización de comunidades en conflictos con grandes empresas y terratenientes por la propiedad de las tierras.

Jorge Santos analiza que a nivel local los Estados de Excepción van de la mano con el aumento de casos de violencia hacia defensores de derechos humanos. Estos, señala el director de UDEFEGUA, están vinculados a ciertos patrones de agresión como estigmatización, difamación y discurso de odio. Se identifica que este fenómeno inició desde 2013, pero durante la pandemia los casos reportados aumentaron significativamente. Santos enfatiza que este comportamiento es anormal porque usualmente “cuando hay cambio de gobierno hay disminución de los ataques”.

La limitación a la libertad de expresión, específicamente ataques contra el periodismo de investigación, se incrementó notablemente durante el gobierno de Giammattei. El gobierno ha apoyado acciones penales contra medios de comunicación que investigaron al Centro de Gobierno, una entidad creada dentro del Ejecutivo para asesorar directamente al presidente y que fue denunciada por su incoherencia dado que duplicaba al gabinete de ministros, convirtiéndose en un filtro político en las decisiones públicas. Al publicarse las investigaciones periodísticas, Enrique Naveda y Pavel Aguilar de Plaza Pública, fueron demandados penalmente por extorsión, acoso y amenazas. Adicionalmente, el periodista Sony Figueroa fue agredido por miembros de la seguridad del presidente y capturado por la Policía Nacional. Ambos hechos demostraron la intolerancia del gobierno a la libertad de prensa y el uso de violencia, tanto directa como a través de la judicialización de periodistas y medios de comunicación.

88

La tendencia a restringir las libertades civiles se incrementó con la cruzada anti CICIG y MP que inició durante el gobierno de Jimmy Morales y que unificó a diversos sectores conservadores en torno a lo que se ha denominado el “pacto de corruptos”. Morales promovió legislaciones orientadas a limitar el derecho de organización. La más conocida fue la Ley de ONG, sancionada el 27 de febrero de 2020 por Alejandro Giammattei. La ley vulnera los derechos de organización porque le otorga al gobierno la potestad de quitarle el registro a una ONG sin necesidad de pasar por un tribunal o contar con un mecanismo de defensa y control sobre los fondos proporcionados por la cooperación internacional (Hite y Beltrán, 2020).

La principal preocupación sobre esa ley es su aplicación parcial y condicionada por el interés de restringir a las organizaciones de la oposición y al mismo beneficiar a las organizaciones que sirven para la corrupción. En el primer grupo se encuentran las organizaciones de derechos humanos que han apoyado procesos de depuración del estado y apoyado comunidades en conflicto con empresas extractivas. Esas organizaciones se fundaron para proteger derechos de la población LGTBI, grupos feministas o cualquier sector crítico organizado considerado como oposición. La constitución de ONG también es un mecanismo utilizado por las redes de corrupción para la defraudación de recursos públicos a través de la obtención de contratos con el Estado. Sin embargo, la percepción de la sociedad civil es que los mecanismos de control que la ley establece no serán aplicados a cabalidad en las ONG vinculadas a la corrupción.

Finalmente, la pandemia ha sido una coyuntura que permite analizar la quinta dimensión, la distribución de los recursos incoherente con las necesidades de desarrollo del país. Si bien la pandemia no es el resultado de las condiciones de subdesarrollo del país, la forma en que ésta ha sido manejada, especialmente en lo que se refiere al uso de recursos, sí denota la persistencia de patrones institucionales y decisiones que perpetúan el subdesarrollo y la desigualdad. Entre estos se destaca la forma en que las prioridades son establecidas y la capacidad para ejecutar los fondos, que está altamente condicionada por la ineficiencia y la corrupción.

Los fondos para aplicar medidas, programas y determinar acciones durante la pandemia provienen de endeudamiento interno y externo, así como de donaciones. La primera ampliación presupuestaria fue de Q. 19,806.4 millones, -aproximadamente 2 mil quinientos millones de dólares-, cifra que representa “22.6% más al Presupuesto del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019” (CIEN, 2020a: 49). El 24 de

marzo, dos préstamos importantes fueron aprobados por el Congreso de la República, uno proveniente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US\$ 200 millones y el otro, por US\$ 250 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este último fue utilizado para financiar la primera ampliación presupuestaria. La segunda corresponde a Q 11 mil millones, y será financiada por Bonos del Tesoro del Banco de Guatemala. La tercera será por endeudamiento público interno (Q. 4,840.3 millones) y externo (Q. 298.6 millones). Todos estos montos representan Q. 5,138, 300, 000 millones (CIEN, 2020).

Pese a que los fondos estuvieron disponibles, la falta de ejecución incrementó la crisis del sistema salud, la cual fue compensada en gran medida gracias a donaciones internacionales y privadas, tanto de empresas como de la ciudadanía en general. La importancia que tienen las donaciones para evitar el colapso total de las instituciones de salud es ya un patrón que se ha observado en otras situaciones de crisis, como la sucedida durante la erupción del volcán de Fuego durante el gobierno de Jimmy Morales en 2018. En ese momento, fueron la acción de la ciudadanía la que logró reducir el impacto de la catástrofe dada la inoperancia del sistema público.

Los programas sociales destinados para apoyar a la población vulnerable durante la pandemia son ejemplos de la incoherencia en la distribución de los recursos del Estado. Se ha argumentado que los criterios de asignación de los recursos han sido deficientes o se teme que sean objeto de malversación a través del tráfico de influencias, corrupción y clientelismo.

Los diferentes bonos ofrecidos por el gobierno ejemplifican esta situación. El bono al comercio informal ha presentado anomalías de acuerdo a diputados de bancadas opositoras (López, 2020a). Las cajas de alimentos fueron otorgadas en la ciudad de Guatemala en una sola ocasión. Otorgar un seguro privado a niños para ser cubiertos por la COVID 19, con una cobertura de hasta Q 300.00 -38 dólares- por medicamentos resulta incoherente cuando lo que se demanda es la ampliación de la cobertura y calidad de salud pública en todo el país (Girón, 2020).

89

La priorización del programa Bono Familia fue basada de acuerdo a los consumos de energía eléctrica y esto implicaría que las personas reconocidas como vulnerables, tienen acceso a este servicio. Si bien el 88.14 % de hogares en el país tienen acceso a energía eléctrica (INE, 2018) en el departamento con el mayor índice de pobreza, Alta Verapaz (78.8%), solamente el 25% de los hogares tiene acceso a dicho servicio. De igual forma, estar conectado a una red de energía eléctrica no garantiza tener acceso al bono. Algunas comunidades en Guatemala, ante la falta de electrificación en zonas rurales, han decidido implementar proyectos hidroeléctricos comunitarios, estos no están conectados a la red nacional y por lo tanto, la cuota que pagan no está dirigida a las empresas asociadas al Instituto de Nacional de Electrificación. Por esta razón, estas comunidades no obtienen el recibo válido para obtener el bono. Adicionalmente, es usual en asentamientos urbanos precarios e informales que varios hogares compartan un mismo contador de energía eléctrica.

La solución que el gobierno presentó ante estos señalamientos, fue que los interesados obtuvieran una declaración jurada. El Pacto Ciudadano, Paraíso Desigual y Oxfam (2020) señala en su informe que la alternativa propuesta por el gobierno tampoco se adapta a la realidad socioeconómica de la población meta. Pedir un documento legal en los casos ya ejemplificados, es inaccesible por los costos y limitaciones territoriales.

Finalmente, el gobierno estableció la condición de que las personas debían ingresar sus datos en una plataforma electrónica para poder tener acceso a los bonos. Las brechas de educación y acceso a internet hacen que tal condición sea incoherente con la realidad de marginalidad de grandes grupos de población en el país. Una de cada diez personas en el país tiene acceso a internet y en el área rural, sólo el 14% de la población accede a este servicio (Pacto Ciudadano, Paraíso Desigual, Oxfam, 2020).



## Honduras, la autocracia consolidada

Desde el golpe de estado de 2009, se inició en Honduras una significativa degradación de la frágil democracia lograda desde mediados de la década de los años noventa. De acuerdo a V-DEM y el Bertelsman Transformation Index, Honduras es una autocracia electoral, lo que significa que los procedimientos e instituciones democráticas han sido degradadas al punto de existir solamente en su formalidad, estar inhabilitados e incluso ser manipulados para legitimar decisiones antidemocráticas. Esto es posible gracias a una centralización extrema de las decisiones políticas, en este caso, en el Ejecutivo, el cual subordina a las instituciones y otros poderes del Estado (legislativo y judicial) a objetivos que son personalistas o corporativos.

Desde 2014, Juan Orlando Hernández asumió la presidencia en medio de un proceso electoral que tuvo serias acusaciones de fraude. En 2017, la reelección de Hernández demostró la inoperancia de las instituciones de control democrático al aceptar su candidatura pese a la prohibición constitucional relativa a la reelección. La inconformidad de la oposición y de buena parte de la ciudadanía se transformó en protestas que fueron fuertemente reprimidas con saldo de múltiples violaciones a los derechos humanos entre asesinatos, desapariciones y judicializaciones.

La autocracia electoral en Honduras resulta de la existencia de un partido político que ha instaurado un régimen mafioso para defraudar al Estado y clientelista, para garantizar lealtad en todos los niveles. La corrupción es el medio a través del cual se financia el sistema político. Ésta hace posible obtener recursos desde el Estado y canalizar parte de ellos para las campañas electorales. La corrupción también hace posible que recursos que provienen del narcotráfico reingresen al sistema político. Ese partido cuenta con el apoyo de importantes sectores con capacidad de veto, por ejemplo, las iglesias, los militares, importantes empresarios vinculados a los contratos con el Estado y, por supuesto, organizaciones criminales que van desde narcotraficantes de alto nivel y poder político hasta nexos con pandillas y otras bandas criminales.

90

Una autocracia es una forma de dictadura pero se diferencia de éstas en que se preservan procedimientos e instituciones democráticas. Las libertades políticas existen, son reprimidas con regularidad especialmente cuando se expresan a través de la protesta social pero sobre todo, son bloqueadas a través de la inoperancia de las instituciones. La debilidad e incapacidad institucional es necesaria para justificar así la falta de respuesta del Estado. Las autocracias deforman o manipulan los procedimientos democráticos, no los disuelven ni cancelan. Al final, se fortalece un sistema antidemocrático, con rasgos autoritarios, sustentado en la perpetuación de la debilidad democrática.

Poco antes del inicio de la pandemia por COVID-19, el presidente Hernández, miembros de su familia y de su partido, se encontraban en medio de la crisis producida por su participación en delitos de narcotráfico y lavado de dinero expuestos en las investigaciones llevadas en Estados Unidos. También se estaba retomando la estabilidad política luego de meses de protestas en las principales ciudades del país promovidas por el sector médico y educativo que aglutinaron múltiples descontentos producidos por el gobierno, entre ellos, los intentos por privatizar la salud y la educación, el cobro excesivo en el servicio de energía eléctrica y su falta de suministro.

Para muchas personas en el país, la pandemia fue una “tabla de salvación” para el presidente. Se logró con ella desviar la atención pública e internacional de los problemas de confianza y legitimidad que el presidente y su partido provocaron por los señalamientos de vínculos con el narcotráfico. Las opiniones varían respecto de la forma en que esa “tabla de salvación” fue aprovechada por el gobierno nacional. Para muchas personas entrevistadas, la oportunidad se perdió debido a los grandes abusos en materia de corrupción. Para otros, la pandemia ha sido aprovechada por el gobierno para allanar el camino hacia la reelección, si no del actual presidente, de su partido.



En cualquier caso, el rechazo a las reglas democráticas se manifestó desde el principio de la pandemia en la forma en que se impuso la suspensión de las garantías constitucionales para hacer frente a la pandemia. Tal como se describió en el capítulo cuatro de este estudio, la suspensión de garantías constitucionales atenta contra las libertades fundamentales de las personas. Eddy Tabora y Jennifer Avila coincidieron en considerar que uno de los efectos más perversos de la suspensión de garantías es que la vida cotidiana de las personas no fue afectada por la prolongada suspensión debido a que para la mayoría de la población, la vigencia de las garantías no es algo que cambie su vida cotidiana. Tabora explica que el decreto que autoriza la suspensión de las garantías en efecto fue enviado de forma regular al Congreso para su extensión.<sup>61</sup>

La naturaleza anómala del sistema político hondureño radica en que las normas se cumplen pero solamente como formalidad. De acuerdo a Tabora, en lugar de enviar el decreto al congreso cada quince días como establece la norma, se enviaba en grupos de varias solicitudes las cuales no fueron discutidas por el pleno ni mucho menos evaluados sus resultados.

El presidente Hernández legisla desde el Ejecutivo, es la opinión de varias personas entrevistadas. Es decir, el legislativo acata las solicitudes del presidente sin que se haga una discusión profunda de las propuestas. La oposición ha perdido su capacidad de incidir a través de mecanismos legislativos y ha sustituido esa función por un activismo de oposición, por la denuncia y la protesta.

Las reglas democráticas también fueron transgredidas durante la pandemia a través del uso excesivo de las fuerzas de seguridad, especialmente de los militares. Si bien éstos realizaron una labor de control social que derivó en la captura de más de 50 mil personas hasta el mes de septiembre, el problema más grande para la democracia radica en la asignación de tareas no militares a las Fuerzas Armadas. Esto incluye desde la entrega de bolsas solidarias hasta el control administrativo de hospitales destinados a atender la pandemia.

La democracia se denigra cuando son las Fuerzas Armadas las que sustituyen instituciones civiles. Esto posiciona a dicha institución en un lugar central en la administración pública al mismo tiempo en que representan la lealtad a un presidente altamente cuestionado. Es por esta razón que la apreciación de un sistema político militarizado se extiende más allá de la función de seguridad como lo argumenta Migdonia Aystas.<sup>62</sup>

La tolerancia a la corrupción también es una transgresión a las normas democráticas. Durante la pandemia, los fondos disponibles para atender la crisis fueron objeto de fraudes que involucraron a empresas privadas y agentes del Estado. El mas renombrado de esos casos fue el de la compra de siete hospitales móviles de los cuales solamente se supo la llegada al país de dos que no habían entrado en funcionamiento al final del primer año de pandemia. Las instancias de denuncia e investigación de la corrupción fueron debilitadas luego de que el Congreso de la República no acepto la continuidad de la MACCIH. Solamente las organizaciones de sociedad civil, entre ellas el CNA, mantuvieron activa la lucha contra la corrupción haciendo evidente a través de campañas la defraudación de los fondos públicos realizada durante la pandemia.

Para César Espinal, el sistema político ha logrado cerrar todos los espacios de control y auditoría dejando libre el camino para la impunidad en el país.<sup>63</sup> La impunidad resulta de una alineación de medios de comunicación masiva, iglesias evangélicas y funcionarios del sistema judicial, incluido el Ministerio Público, que controlan los procesos y la opinión pública al punto de evitar que los casos expuestos por la sociedad civil logren causar impacto en la población.

El decreto de suspensión de garantías constitucionales abre la oportunidad para manipular procesos políticos como los necesarios para llevar a cabo las elecciones del año 2021. La continuidad de dicho

<sup>61</sup> Entrevista a Eddy Tabora, abogado experto en derechos Humanos, Tegucigalpa, 23 de octubre de 2020; entrevista a Jennifer Avila, directora Contra Corriente, Tegucigalpa, 24 de octubre, 2020.

<sup>62</sup> Entrevista a Migdonia Aystas, Observatorio Nacional de la Violencia, Tegucigalpa, 28 de octubre, 2020.

<sup>63</sup> Entrevista a César Espinal, CNA, Tegucigalpa, 22 de octubre, 2020.

decreto es una fractura en la democracia que hace posible cualquier transgresión dentro del debido cumplimiento de los procedimientos. Esa es la dualidad de una autocracia electoral, los procedimientos se han cumplido, aunque eso se haya hecho en detrimento de la democracia misma.

La negación de la legitimidad de los adversarios políticos es una norma en un país en donde la oposición no se ejerce a través de mecanismos democráticos. En el plano internacional, el presidente Hernández estructuró un discurso de descalificación de los señalamientos hechos por las Cortes en Estados Unidos de su vínculo con el narcotráfico que encabeza su hermano, Tony Hernández. La estrategia comunicativa se basa en la descalificación del proceso aludiendo a que se utiliza información proveniente de narcotraficantes, los Cachiros, sentenciados en los Estados Unidos y colaboradores en los procesos actuales contra la familia del presidente y miembros del partido oficial.

La descalificación de la oposición interna se basa en alegar su falta de legitimidad argumentando en que el pueblo apoya las acciones del presidente. Descalificaciones directas del presidente ocurren, por ejemplo, contra medios de comunicación independientes. Sin embargo, es poco común que el presidente descalifique a la oposición debido a que ésta no proviene de entes fiscalizadores del Estado, dado que se encuentran controlados por el partido en gobierno. Tampoco los partidos adversarios representan un riesgo que amerite ser descalificado por el liderazgo político. El legislativo está controlado por el Partido Nacional, tanto por la mayoría de sus integrantes (61) como el ejercicio de la presidencia de dicho órgano que está a cargo de Mauricio Oliva, pre candidato presidencial de dicho partido. La segunda bancada mayoritaria es la de LIBRE con 30 diputados. Como se mencionó, la capacidad de esta bancada de accionar a través de medios democráticos en el legislativo, por ejemplo a través de alianzas, es baja y se limitan al activismo y la protesta desde su posición legislativa. Es también común que en temas sensibles prevalezcan los pactos con el Partido Nacional. El Partido Liberal tiene 26 diputados y es un partido que aún sufre las consecuencias de su división después del golpe de estado de 2009.

92

Otras formas de oposición, como la proveniente de movimientos sociales, es dirimida a través de la represión directa por parte de las fuerzas de seguridad en los momentos de protesta social. Su margen de acción se limita a la movilización ciudadana la cual se aglutina en torno al rechazo al actual presidente pero no presenta una agenda programática más allá de las protestas sociales. Otros movimientos, como el feminismo, ha significado un reto para los sectores más conservadores del país. Sin embargo, sus denuncias son ignoradas en las instituciones públicas y recientemente, el Congreso decretó el bloqueo a cualquier intento por reglamentar el aborto a través de la declaración artículos pétreos constitucionales relacionados. En ese sentido, la influencia de las iglesias católicas y evangélicas resulta ser más poderosa dada la alineación de intereses entre el partido de gobierno y líderes religiosos.

La tolerancia y el fomento a la violencia es parte del conjunto de herramientas que la autocracia utiliza. Las fuerzas de seguridad actúan ante la protesta social sin respeto de los protocolos internacionales del uso de la fuerza y ante los excesos existe impunidad. Bandas criminales controlan importantes porciones de territorio y hostigan comunidades que resisten proyectos extractivos en donde coinciden también corporaciones internacionales y narcotráfico (Avila y Mackey, 2020).

El único foco de atención pública del gobierno es la reducción de los homicidios. Se presenta como uno de los mayores logros de la doble gestión de Juan Orlando Hernández. Sin embargo, tal como explica Migdonia Ayestas, la reducción de los homicidios describe solo en parte la situación de violencia en el país. Las masacres y otras formas de violencia, como la relacionada con género aumentaron notablemente durante la pandemia y la reducción celebrada no es proporcional con la drasticidad de las medidas declaradas por el gobierno en relación con el confinamiento, el toque de queda y el masivo despliegue de fuerzas de seguridad.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Entrevista a Migdonia Ayestas, Observatorio Nacional de la Violencia, Tegucigalpa, 28 de octubre, 2020.

Las libertades civiles en Honduras se han restringido aceleradamente desde el golpe de Estado de 2009. Una expresión de eso es el excesivo uso de fuerza pública ante cualquier expresión de protesta social. Sin embargo, la judicialización de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos comunitarios ha sido la herramienta más usada por los gobiernos del Partido Nacional para limitar la denuncia ciudadana. La base de datos Tierra de Resistentes reporta un total de 528 casos de judicialización entre 2009 y 2020 contra personas vinculadas a diferentes conflictos socio ambientales.<sup>65</sup>

Lo perverso de este mecanismo es que reprime la libertad civil y política a través del sistema de justicia que se moviliza con esos fines pero que por otro lado procura impunidad ante la demanda ciudadana. Por otro lado, al utilizar el sistema de justicia, el gobierno promociona la eficiencia del mismo al reportar el aumento de la gestión judicial. Esto es un ejemplo de cómo los mecanismos formales son utilizados para la degradación de la democracia, en este caso de las libertades civiles.

Altas autoridades del gobierno han hecho pública su intención de querellar a cualquier persona, incluidos medios de comunicación, que opinen en contra del gobierno de forma pública en medios de comunicación. El Ministro de la Defensa querelló en 2020 a un capitán retirado de las Fuerzas Armadas por haber expresado opiniones en contra de dicha institución y sus autoridades en 15 ocasiones diferentes en medios de comunicación.

Durante la pandemia, el director de uno de los hospitales más grandes de Tegucigalpa, el Hospital Escuela, fue destituido de su cargo luego de haber denunciado las condiciones de precariedad en que se encontraban las instituciones de salud (Ifex, 2020).

El ordenamiento jurídico del país, tanto en normas de alto nivel como en regulaciones secundarias ha sido estructurado para limitar las libertades civiles. Un ejemplo de eso es la estructura normativa que regula el ejercicio del periodismo. Jennifer Avila expone los resultados de un estudio realizado por Contra Corriente en el que se sistematizan los diferentes mecanismos legales para limitar el ejercicio del periodismo. El primero de ellos es la colegiación obligatoria lo cual es considerado internacionalmente como una limitación a la libertad de expresión. Otro mecanismo es lo establecido en el código penal respecto de la inhabilitación de profesión por injurias y calumnias que se ha aplicado a periodistas en el país. Así mismo, las querellas contra periodistas han utilizado el Código de la Niñez y Adolescencia alegando la protección de la intimidad y la vida personal de la niñez. La ley de Emisión del Pensamiento contiene un conjunto de regulaciones respecto de la protección de la moral y la vida privada. Esto ha dado lugar a que el Reglamento del Servicio de Internet o Acceso a Redes Informáticas establezca controles obligatorios que atentan contra la libertad de prensa. El nuevo Código Penal incorporó una serie de figuras penales que limitan la libertad de prensa, como por ejemplo, publicidad de hechos relacionados con víctimas o autores de delitos, delitos contra el honor, la injuria, la calumnia, injuria y calumnia financiera, seguridad y orden público, difusión de noticias y rumores falsos, delitos contra la dignidad de la nación y contra la propiedad, delito de discriminación. El problema de estas regulaciones radica en su ambigüedad y en la aplicación selectiva de su contenido y representan límites formales a la libertad de prensa y expresión del pensamiento.<sup>66</sup>

Finalmente, la distribución de los recursos incoherente con las necesidades de desarrollo del país constituye el centro del modelo económico de Honduras. Desde 2009 se fortaleció el modelo extractivo y el cambio en la matriz energética, lo que dio lugar a proteger las industrias mineras y de generación de energía en detrimento de las necesidades de la población en los territorios. A esto se suma que la corrupción es ya una forma de generación de riqueza para empresarios y políticos. Sin embargo, una de las características de este modelo es la intersección de corrupción, extractivismo y economía ilícitas tal como lo grafica el caso de la minera de Lenir López y Nucor de Estados Unidos en la que familias tradicionales del país se alían para promover proyectos extractivos y reprimir los conflictos sociales que éstos producen (Avila y Mackey, 2020).

<sup>65</sup> <https://tierraderesistentes.com/es/index.php/datos/>

<sup>66</sup> Entrevista a Jennifer Avila, directora Contra Corriente, Tegucigalpa, 24 de octubre, 2020.

Durante la pandemia, Honduras fue uno de los países con mayor disponibilidad de recursos para atender la crisis. Si bien la mayoría de esos recursos fueron obtenidos a través de préstamos internacionales, el resultado ha sido la comisión de diversos fraudes que repercuten en la precariedad de los servicios de salud. Adicionalmente, los programas de ayuda directa a la población, como la bolsa solidaria analizada en los capítulos anteriores, no solo fue insuficiente, sino sobrevalorada y utilizada con fines clientelistas. La pandemia no significó un cambio en la situación política del país, sino una reafirmación del patrón autocrático y corrupto que ha caracterizado las tres gestiones del Partido Nacional desde el golpe de estado de 2009. La estructura institucional que hace posible eso ya estaba instalado en el país y se aseguró con la promulgación de una suspensión de garantías constitucionales que garantiza la ejecución de fondos sin obligación de transparencia y la posibilidad de limitar las libertades civiles y políticas sin obstrucción legal. Es un acuerdo funcional el que prevalece en los tres organismos del Estado para proteger un sistema de prerrogativas clientelistas y patrimoniales, incluidas aquí las que provienen del nexo político-criminal dominante en el país. La autocracia electoral se puso en marcha acelerada en el contexto de la pandemia dado que el año 2021 trae consigo elecciones generales.

## Nicaragua, la autocracia inmutable

Nicaragua es también una autocracia electoral, similar a Honduras pero con importantes diferencias que acentúan su inmutabilidad. Lo antecedieron décadas de dictadura somocista que fue sustituida por otra dictadura, la sandinista liderada por Daniel Ortega, en guerra y económicamente inviable. La democracia inició con la elección de Daniel Ortega quien luego fue sustituido por Violeta Barrios de Chamorro y posteriormente por Arnoldo Alemán. Desde ese momento, gracias a un pacto político entre Alemán y Ortega se inició el proceso de desmantelamiento de la democracia en el país. Daniel Ortega regresó al poder para no dejarlo. Ortega cumple ya 25 años de estar en el poder del gobierno nicaragüense distribuidos en tres diferentes períodos, el del sandinismo (10 años), el de la primera elección (5 años) y el de las posteriores tres elecciones (14 años). La cuenta podría continuar ya Ortega promovió una serie de reformas políticas que le permiten la reelección indefinida y consecutiva.

El rechazo a las reglas democráticas es la constante en un sistema político que ha cerrado todas las opciones de oposición, que ha diseñado un entramado normativo que sostiene la autocracia y que rechaza la observación internacional y unas fuerzas armadas leales al régimen -o al menos, tolerantes así como la inclinación a usar fuerzas no estatales violentas cuando las crisis se desbordan.

Se puede argumentar que el rechazo más grande a las reglas democráticas durante la pandemia fue la negación oficial de que ésta fuera real y el intento de ocultar sus consecuencias en la población. Esto no significa que el gobierno de Ortega dejara pasar la oportunidad para profundizar la autocracia a través de una serie de decisiones antidemocráticas tomadas en el contexto de la pandemia.

El Consejo Supremo Electoral (CSE) aprobó una resolución en julio de 2020 estableciendo disposiciones para los comicios electorales del año 2021 que contradicen lo establecido por las normas vigentes y justificándose en la pandemia por COVID-19. De acuerdo a analistas, esas decisiones están orientadas a producir la división de la oposición fragmentando lo construido por la Coalición Nacional y haciendo que ante esta oportunidad de regularización jurídica, opositores opten por competir creando sus propias instituciones políticas partidarias (Nicaragua Investiga, s.f.).

El irrespeto a las normas democráticas radica en la transgresión de los procedimientos establecidos para hacer las modificaciones a las reglas electorales, lo cual ocurre en un año preelectoral.

Para el régimen de Ortega, manipular las regulaciones electorales es fundamental para la permanencia en el poder. La última encuesta publicada por Diálogo Interamericano encontró que más del 65% de la población encuestada manifestó no simpatizar por ningún partido político. Lo anterior es crítico a pesar de que en la encuesta e Cid Gallup para Nicaragua, el 24% de las personas encuestadas respondió simpatizar por el FSLN seguido del Partido Liberal Constitucionalista (3%) la Unidad Nacional Azul y Blanco (un 5%) y Ciudadanos por la Libertad (2%). En esta encuesta se reafirma el resultado de la encuesta de Diálogo Interamericano ya que e 65% de las personas encuestadas dijeron no tener simpatía con ningún partido político actual (Confidencial, 2020d).

La laicidad del Estado Nicaragüense estipulada en la Constitución de la República también ha sido abiertamente transgredida por el actual gobierno. Daniel Ortega declaró que el gobierno es “cristiano, socialista y solidario” definiéndole una confesión oficial.

Durante la pandemia, Dios y la fe han tenido un rol importante en el manejo de la crisis. Así cuando se reportó el tercer fallecido por COVID 19, Rosario Murillo, esposa del presidente Ortega, expresó sus condolencias públicamente señalando que “estamos juntos, unidos en oración al creador, y unidos siempre también en nuestro modelo de fe, familia y comunidad, en cristianismo y solidaridad” (El 19 Digital, 2020). Por su parte, Daniel Ortega señaló que la pandemia es “una señal de Dios” para cambiar el modelo hegemónico que hace insostenible la vida.

La restricción de las libertades civiles, especialmente de la oposición, no solo denigra la democracia sino también consolida la naturaleza autocrática del régimen de Ortega. Las restricciones al acceso a la información y los ataques a la libertad de prensa han captado la atención internacional por su gravedad.

Las violaciones a la libertad de prensa aumentaron durante la pandemia y se expresan en la centralización oficial de la información y su presentación en sitios web desactualizados o que bloquean directamente la información relacionada con la pandemia. Se ha denunciado también una campaña de deslegitimación de los medios de comunicación no alineados al oficialismo acusándolos de comunicar noticias falsas. La Fundación Violeta Chamorro reportó 70 casos de violaciones al derecho a libertad de prensa entre el 1 de abril y el 31 de julio, la mayoría de ellos cometidos por agentes estatales y agentes no identificados. Esa fundación también señaló que si bien estas violaciones ocurrían antes de la pandemia, ha habido una curva creciente de violación al derecho a la libertad de prensa por lo que a partir de julio de este año los informes que realizan serán presentados de forma mensual y no trimestral como lo realizaban anteriormente (Fundación Violeta Chamorro, 2020).

Periodistas y Comunicadores Independientes de Nicaragua, PCIN, contabilizó 66 denuncias interpuestas por periodistas entre el 1 de marzo y el 15 de julio por diversos delitos cometidos contra ese gremio. Entre los principales responsables de las violaciones hacia periodistas están las Fuerzas Antimotines de la Policía Nacional, fuerzas paramilitares y fanáticos del gobierno (La Lupa, 2020a).

Numerosos periodistas en el país cuentan con protección de medidas cautelares en Nicaragua.<sup>67</sup> Durante la pandemia, la CIDH decretó medidas cautelares a favor de 13 periodistas con el objeto de que estos puedan desarrollar sus labores periodísticas sin ser víctimas de actos de intimidación, amenazas u otros hechos de violencia en el ejercicio de sus funciones (CIDH, 2020). La medida además incluye que el Estado de Nicaragua proteja el derecho a la libertad de expresión de los integrantes de NOTIMATV evitando privar de los elementos necesarios para su ejercicio periodístico. La CIDH señala que durante la pandemia ese canal de televisión ha recibido intimidaciones y amenazas a la integridad de su personal. Agentes paramilitares han amenazado al personal con que se cerrará el canal por ser “golpistas”. El gobierno ha desatendido las sentencias de la Corte respecto a este y otros casos similares.

<sup>67</sup> Ver por ejemplo las medidas decretadas a favor de periodistas de los medios El Confidencial y La Costeñísima en el año 2018 y 2019 respectivamente, (CIDH, 2020).

Un régimen autocrático se define por una exacerbada negación de la legitimidad de los adversarios políticos. De acuerdo a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Nicaragua “los opositores al Gobierno, los defensores de los derechos humanos, los periodistas, los líderes sociales y los ex detenidos políticos sufren violaciones sistemáticas de sus garantías fundamentales” (Noticias ONU, 2020).

La Alta Comisionada señaló lo que activistas y defensores de derechos humanos han señalado en diversos medios de comunicación y es que el discurso oficial estigmatiza y castiga a las personas críticas a las posturas del oficialismo. Ser oposición del gobierno no implica necesariamente pertenecer a un partido político. Dicha categoría se extiende a cualquier persona que manifieste posturas críticas al oficialismo y puede ser desde el ejercicio del periodismo o bien activistas de derechos humanos.

El gobierno nicaragüense ha reducido la pluralidad de la sociedad civil al cancelar la personería jurídica de organizaciones de sociedad civil no alineadas al oficialismo sin sustentar el debido proceso administrativo para hacerlo (ACNUDH, 2020). Un ejemplo de esa situación es la cancelación de la personalidad jurídica de la Asociación de Hermanamiento Municipal (ASODHERMU). Esta organización fue acusada por el gobierno de “financiar el terrorismo en el país” luego de haber conformado un comité multisectorial para la compra de insumos de aseo para la prevención de la COVID-19 (CENIDH, 2020).

La pandemia ha sido una oportunidad más para trazar la línea que divide la lealtad hacia el gobierno de Ortega. Cualquier fuente de crítica sobre el manejo oficial de la crisis ha sido catalogada como oposición elevando el riesgo de personas y organizaciones de sufrir violaciones a los derechos humanos.

El gobierno de Ortega ha aprovechado la pandemia para aprobar normas que atentan contra el pluralismo político. La primera de ellas es la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros que literalmente establece un

96

*“Marco jurídico de regulación aplicable a las personas naturales o jurídicas nacionales o de otra nacionalidad que respondiendo a intereses y obteniendo financiamiento extranjero, utilicen esos recursos para realizar actividades que deriven en injerencia de Gobiernos, organizaciones o personas naturales extranjeras en los asuntos internos y externos de Nicaragua, atentando contra la independencia, la autodeterminación y la soberanía nacional, así como la estabilidad económica y política del país.”*

Según la nueva ley, las personas que reciban fondos extranjeros serán consideradas como “agentes extranjeros”, no podrán optar a cargos públicos y podrían ser sancionados de acuerdo a lo que determine la instancia respectiva (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2020).

La ley ha sido justificada por el oficialismo porque protege la soberanía y autonomía del país ante cualquier injerencia extranjera (El 19 Digital, 2020a). La Ley ha sido cuestionada por “la vaguedad de la redacción de varios de los artículos de la iniciativa de ley –que- otorgan una grave discrecionalidad y restringirían los derechos civiles y políticos de las y los nicaragüenses” y que en ese sentido “podría ser usada como instrumento de represión en contra de las personas y organizaciones de derechos humanos que reciben recursos de la cooperación internacional en el país” (CEJIL, 2020).

La segunda ley aprobada es la ley Especial de Ciberdelitos que tiene como objetivo

*“Establecer un marco jurídico para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos cometidos por medio de las tecnologías de la información y comunicación en perjuicio de personas naturales y jurídicas, así como la protección integral de los sistemas que utilicen dichas tecnologías, contenidos y cualquiera de sus componentes” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2020a).*



Esta ley también ha sido justificada como una forma de protección de la soberanía nacional. Sin embargo, es considerada también como una “Ley Mordaza” a la prensa independiente, al igual que en el caso de la Ley de Agentes Externos. Se argumenta que la ley ha sido aprobada en términos vagos y ambiguos especialmente en lo referido a los motivos que darán lugar a las sanciones. Por ejemplo, se impone pena de 2 a 4 años de prisión a quien “usando las tecnologías de la información, indique o difunda información falsa y/o tergiversada, que produzca alarma, terror o zozobra en la población” sin que se regule qué implica producir alarma, terror o zozobra en la población (Confidencial, 2020e).

La siguiente señal que se analiza aquí es la tolerancia o el fomento a la violencia. Durante la crisis política de 2018, se hicieron serias acusaciones de que el gobierno de Ortega promovió el uso de grupos paramilitares para hostigar las protestas y a sus líderes.

Durante la pandemia se registraron acciones violentas por parte de agentes del Estado. De marzo a junio de 2020, la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos documentó 43 denuncias de violaciones a los derechos humanos, allanamientos domiciliarios sin orden judicial, arrestos y detenciones arbitrarias, amenazas, acoso e intimidación por parte de policías o elementos pro gubernamentales contra personas percibidas como opositoras. Asimismo, la Alta Comisionada señaló que el discurso oficial estigmatiza a las personas que critican la respuesta estatal o difunden información que contradice las fuentes oficiales (ACNUDH, 2020).

Uno de los casos más conocidos se reportó en el marco del 41 aniversario de Revolución Sandinista, el 19 de julio de 2020. Un funcionario de la Alcaldía en Trinidad (Estelí) asesinó a Jorge Rugama luego de que este gritará “Viva Nicaragua Libre”. De acuerdo con la CIDH, los testimonios señalan que Rugama habría sido asesinado por un agente estatal en represalia y por el solo hecho de realizar expresiones de protesta contra el oficialismo (CIDH-IACHR, 2020). Activistas de derechos humanos consideran que la escalada de violencia es responsabilidad del gobierno pues con su campaña de odio y criminalización ante el derecho de la protesta social fomentan acciones violentas y delictivas contra personas que se oponen a las acciones del gobierno (Confidencial, 2020d).

97

Asimismo, medios de comunicación nicaragüenses denunciaron que grupos paramilitares continúan infundiendo temor y se movilizan con el objeto de evitar las críticas al Ministerio de Salud y en general la manera en la que el gobierno ha tratado la pandemia del COVID 19 (Nicaragua Investiga, 2020).<sup>68</sup>

Contrario a la tendencia a suprimir la pena de muerte, el gobierno de Nicaragua impulsa una reforma constitucional que busca instaurar la pena de muerte a aquellas personas que cometan “crímenes de odio”. La gravedad de estas intensiones radica en que ocurren en un contexto en el gobierno continúa acusando a quienes se manifestaron en abril de 2018 de

*“Seguir cometiendo asesinatos, colocar bombas, más destrucción de la que provocaron en abril de 2018, agregado a esto, el daño que ha provocado la pandemia, no tienen alma, no tienen corazón, no son nicaragüenses, son hijos del Demonio, son hijos del Diablo, y están llenos de odio, cargados de odio están, están cargados de odio, exhuman odio, eso es lo que exhuman odio, odio, odio nada más, son criminales, cobardes y se sienten, se sienten intocables porque se les dio una amnistía” (El 19 Digital, 2020).*

La reforma propuesta contradice el principio fundamental de derechos humanos relacionado con la progresividad y no regresividad de estos y contradice también la jurisprudencia de la Corte Interamericana

<sup>68</sup> La existencia de estos grupos fue señalada en los informes -en el marco de las investigaciones por la vulneración a derechos humanos en abril de 2018- de la OACNUDH (Confidencial, 2019), MESEANI (OEA, 2018) y el Informe País de la CIDH (CIDH, 2018), no obstante ello, el gobierno previamente había negado la existencia de esos grupos señalando que “en Nicaragua no existen fuerzas de choque ni grupos paramilitares afines al Gobierno, por lo que no podemos aceptar que se pretenda acusar de acontecimientos dolorosos y trágicos que no hemos provocado” (El 19 Digital, 2018).



de Derechos Humanos que señala que, sobre la implementación de la pena de muerte, se debe “limitar definitivamente su aplicación y su ámbito, de modo que éste se vaya reduciendo hasta su supresión final”.

La autocracia electoral en Nicaragua se ha caracterizado por cerrar las posibilidades de observación internacional, especialmente las que se refieren a los procesos electorales y el respeto a los derechos humanos. A diferencia de Honduras que construye una demagogia mediática para preservar sus aliados internacionales, en Nicaragua el gobierno no se esfuerza más por construir una apariencia de cumplimiento de estándares internacionales. Ha bloqueado categóricamente la observación internacional.

En 2016, previo a las elecciones presidenciales, el gobierno solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “respetar la decisión soberana del gobierno haciendo alusión al señalamiento en 2015 de no permitir más que las oficinas del PNUD sean utilizadas como oficinas de un partido político” (Confidencial, 2016). Previamente, en 2015, el gobierno comunicó la decisión de asumir un papel más directo en la implementación de los proyectos de cooperación internacional y solicitó el cierre de proyectos apoyados por el PNUD.

En mayo de 2018, la CIDH señaló que “Nicaragua se ha cerrado al escrutinio internacional en materia de derechos humanos desde hace años” y señaló la ausencia de representación del gobierno en las audiencias públicas del sistema interamericano desde 2016 y la no autorización en 2017 del viaje de una integrante de la Comisión para realizar una visita de carácter promocional (OEA, 2018).

Luego de las presiones nacionales e internacionales, el gobierno autorizó a la CIDH a una visita de trabajo del 17 al 21 de mayo de 2018. Se instalaron en el país una misión de seguimiento de la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Nicaragua y un Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) ambos de la CIDH. En agosto de 2018, el gobierno dio por finalizada la misión de la OACNUDH y en diciembre del mismo año, el ejecutivo solicitó el “inmediato abandono” del país a los miembros del MESENI y la expulsión del GIEI (OACNUDH, 2018).

A raíz de las declaraciones de la Alta Comisionada del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el deficiente manejo de la pandemia por parte del gobierno de Nicaragua, el gobierno señaló que “Nicaragua, además de luchar contra la pandemia, debe también combatir las campañas de desinformación y odio que emanan de sectores adversos al Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional”.

# CAPÍTULO VI.

## REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS

En este estudio se analizó la situación de las democracias en cuatro países centroamericanos. Dos de ellas, Nicaragua y Honduras, han sido degradadas al punto de considerarse aquí como autocracias electorales. Las otras dos, El Salvador y Guatemala, presentan altos niveles de degradación aunque los tiempos políticos en que esto ha sucedido son diferentes. En El Salvador, la degradación ha sido acelerada durante la gestión de Nayib Bukele. Si bien, durante ese gobierno se han tomado decisiones que acentúan la degradación, ésta ya era una tendencia que se había limitado gracias a avances democráticos logrados desde los Acuerdos de paz pero que ya se encontraban en una situación de desgaste. En Guatemala, la degradación de la democracia se evidencia hoy como la reafirmación de una política patrimonial, sustentada en un nexo político-criminal que tuvo un corto período de exposición y persecución penal que ha dado lugar a un revés por parte de poderosas redes económicas y sociales ilícitas y antidemocráticas con capacidad de veto en las decisiones públicas.

Ese es el contexto político en que la pandemia llegó a la región. Se analizaron aquí las más importantes decisiones gubernamentales frente a la pandemia y la forma en que esas decisiones fueron tomadas. Se analizó cómo esas decisiones y el contexto dan cuenta de su contribución a profundizar la degradación de la democracia a partir de señales que advierten la inclinación autoritaria del liderazgo político y del sistema en su conjunto.

99

En esta sección se presentan las líneas que definen tendencias políticas para cada país ante los eventos políticos más relevantes de próximo período. Más que cálculos probabilísticos, lo que se presenta aquí son tendencias, las cuales dependen de patrones institucionales, presión ciudadana y del liderazgo político, algunas veces predecible y otras, errático.

### El panorama regional

Antes de analizar las tendencias en cada país, se presentan aquí los resultados de percepción obtenidos a través de la encuesta realizada en los cuatro países para que sirvan de contexto inmediato. Las percepciones son cambiantes y reflejan la opinión, a veces emocional, de las personas en un instante específico en el tiempo.<sup>69</sup>

Entre los meses de agosto y septiembre de 2020, la opinión de la mayoría de las personas encuestadas en los cuatro países demostraba una insatisfacción con los presidentes y sus partidos políticos. El 85.8% de las personas encuestadas en los cuatro países afirmó que no votaría por el actual presidente si las elecciones fueran el día en que respondieron la encuesta. El 87.1% dijo además que no votaría por el partido político del actual presidente.

Esto es especialmente significativo dadas las diferencias en los cuatro países y el hecho de que esta opinión se expresa en medio de la pandemia. En Honduras y Nicaragua, los presidentes y sus partidos han gobernado por más de dos períodos, entonces, el desgaste político que acarrear es alto. En Guatemala y

<sup>69</sup> Para conocer los detalles técnicos de la encuesta ver el capítulo II de este estudio.

El Salvador los presidentes y sus partidos asumieron el gobierno recientemente. En Guatemala, Alejandro Giammattei tenía solamente dos meses en la presidencia cuando la pandemia inició.

Los cuatro gobiernos han asegurado que el manejo de la pandemia ha sido el adecuado y que eso ha fortalecido la confianza y legitimidad en sus administraciones. Al respecto, el 77.6% de las personas encuestadas en los cuatro países manifestaron que no estar de acuerdo en que el manejo de la pandemia ha fortalecido al gobierno de sus respectivos países. El restante 22.4% dijo estar muy de acuerdo o de acuerdo con que el gobierno se ha fortalecido. Esto es consistente en Nicaragua, en donde no hubo un reconocimiento oficial de la pandemia y las medidas que el gobierno asumió fueron incluso contrarias a las acciones de prevención que se han tomado a nivel global. En ese país, el 64.7% dijo que no se había fortalecido el gobierno.

Los cuatro países afrontaron la pandemia haciendo uso de dos recursos retóricos y prácticos, el discurso de fuerza, de enfrenar la pandemia como si fuera una guerra en la que era necesario extremar medidas. Esto se tradujo en la práctica en un entendimiento de la pandemia como un problema de seguridad en donde las fuerzas armadas, especialmente los militares, tuvieron un rol protagónico. El segundo recurso fue la fe, aludir a dios como orientación de las decisiones públicas. Esto se tradujo en que las iglesias evangélicas y católicas tuvieron una amplia participación en las decisiones públicas.

Al respecto, la mitad de las personas encuestadas manifestó estar de acuerdo o en desacuerdo con que las medidas fueron necesarias ya que las personas no hacen caso y solo entienden por la fuerza. Esta respuesta podría aludir más a una cultura de autoritarismo que a una percepción sobre la eficiencia de las medidas tomadas. En Nicaragua, donde no hubo confinamiento ni despliegue de fuerzas de seguridad para controlar el movimiento de las personas, el 77.8% de las personas encuestadas estuvo muy de acuerdo con la necesidad de medidas impositivas y restrictivas.

100

Contrario a la opinión de personas de sociedad civil y sector privado entrevistadas en este estudio, la percepción aleatoria recogida por la encuesta difiere respecto del uso de los militares durante la pandemia y podría ser consistente con la prevalencia de una cultura de control y uso de fuerza mencionada anteriormente. El 87.4% de las personas encuestadas en la región dijeron estar muy de acuerdo con la afirmación “Es bueno que los militares tomen el control de las crisis porque otras instituciones no lo pueden hacer bien o se roban el dinero”. En Nicaragua, donde los militares no tuvieron una participación significativa en el manejo de la pandemia y no hubo acciones oficiales frente a ella, el 89.5% de las personas encuestadas estuvo muy de acuerdo con esa afirmación.

Esas respuestas podrían ser resultado no solo de la prevalencia de una cultura de uso de fuerza para atender las crisis sino también del estado deplorable de las instituciones específicas, en este caso, las de salud. Los militares en la región, en menor medida en Nicaragua, han expandido sus funciones con la justificación de ser una institución eficiente y honesta. En materia de seguridad pública en el triángulo norte, la justificación de la participación militar ha sido la situación de precariedad en de las instituciones policiales. En Honduras, los militares han tomado el control de instituciones y programas que nada tienen que ver que con la seguridad y en El Salvador y Guatemala, los militares han estado apoyado decisiones de tipo político de los presidentes que atentan contra la estabilidad de la democracia. La pandemia no ha sido una excepción en la trayectoria del rol protagónico de los militares en la vida política e institucional en la región.

La opinión de las personas sobre la reacción de los presidentes y sus gobiernos a las críticas hechas por los medios de comunicación sobre el manejo de la pandemia coincide con la mayoría de las opiniones obtenidas en las entrevistas. El 79.2% de las personas encuestadas a nivel regional dijo que la reacción ha sido pésima o muy mala. Solamente un 10% de las personas dijo que la reacción ha sido buena o muy buena y 10.8% dijo que ni buena ni mala.

En Nicaragua, el porcentaje de personas que dijo que la reacción ha sido buena o muy buena es mayor, un 24.8% y en El Salvador eso corresponde al 20% de las respuestas. Esos dos países llaman la atención

debido a que, con diferentes estrategias y estilos, Bukele y Ortega han implementado fuertes aparatos publicitarios dentro de sus gobiernos y ambos han atacado severamente a la prensa independiente, de la que se esperan las críticas más fuertes a los gobiernos a pesar de que su audiencia es considerablemente menor en comparación con los medios masivos de comunicación. A pesar de eso, si bien el porcentaje de aprobación de la reacción oficial es más alto que en los otros países, es aún así considerablemente bajo respecto del porcentaje que desapruueba. En Honduras, la desaprobación a la reacción oficial abarcó el 90% de las respuestas y en Guatemala eso corresponde al 79.7%.

En esas condiciones ¿cómo percibieron las personas encuestadas que será el año 2021 en comparación con el 2020? A nivel regional, el 71.6% de las personas considera que el año iba a ser malo o pésimo y solamente el 20% de las personas indicó que será bueno o muy bueno. Al examinar ese resultado en cada país, resulta que en Honduras el pesimismo sobre el siguiente año alcanza el 84% de las respuestas, el más alto de todos los países. En El Salvador y en Guatemala se reduce un poco ese pesimismo con el 74.4% y el 62.2% respectivamente. En este último país se encuentra la mayor cantidad de personas, ni (bueno ni malo) correspondiente al 27.6%. Solo en Nicaragua se encuentra una reducción de la mala percepción sobre el año 2021 con el 60.7% de personas que consideran que será malo o pésimo.

El año 2021 trae consigo múltiples retos de tipo político, elecciones generales en dos países y municipales y legislativas en uno de ellos. Todo esto en el contexto de una pandemia que al parecer requerirá atención extraordinaria todo el año, dado que las capacidades de estos países para adquirir y distribuir vacunas a toda la población es sumamente baja. Aunque esta investigación no lo estudia explícitamente, el clientelismo político partidario y las redes clientelares son ampliamente observadas en los países. La pandemia ha generado por un lado la visibilidad de grupos asociados a las representaciones ejecutivas o legislativas que obtienen ganancias por el uso discrecional de fondos estatales, y por otro la opacidad permanente de los gobiernos ante este tipo de medidas patrimonialistas.

101

A nivel regional, se espera un aumento en la influencia de Estados Unidos de América en la región, una vez se concrete el cambio de administración desde la complicidad indiferente de Donald Trump a la posible rigurosidad aparente de Joe Biden hacia los gobiernos centroamericanos a partir de 2021. Esta arista analítica tendría que estudiarse como un fenómeno regional, y en menor o mayor medida, continental o mundial bajo el impulso obligado de las economías más grandes del planeta para asegurar su sitio privilegiado en los poderes geopolíticos, y donde países enanos como los de Centroamérica siempre serán falsos competidores.

Además, valdrá la pena que en futuras investigaciones, se considere el estudio y el análisis de otras variantes contemporáneas que inciden en detrimento de la democracia y el fortalecimiento de autocracias y otras corrientes autoritarias, tales como el análisis de discurso, la narrativa “apolítica partidaria”, el uso de mercadotecnia política y espacios virtuales para el manejo de la percepción ciudadana desinformada, y la concreción de resultados electorales sin planes de gestión en gobernanza.

## El Salvador

Los resultados de las elecciones municipales y legislativas en El Salvador son fundamentales para el futuro democrático del país, especialmente en la integración de la Asamblea Legislativa. En ese contexto, las variables críticas que se destacan a partir de este estudio son las siguientes.

1. Resultado de la elección legislativa. El presidente Bukele ha tomado decisiones desde el Ejecutivo que demuestran su irrespeto por las normas democráticas especialmente en lo referido a las instituciones de contrapeso y control legislativo. La Asamblea Legislativa es un ámbito que quedó fuera del control del presidente debido a que su partido no contaba con diputados hasta 2020. Para lograr incidir en las decisiones legislativas, el presidente Bukele ha utilizado la fuerza militar y un discurso de confrontación con la oposición política. Con la mayoría legislativa, el partido del presidente Bukele, El Salvador podría

perder una instancia de control democrático fundamental para evitar una acelerada degradación de la democracia con riesgo de transitar a un régimen autoritario o autocrático, bajo la anulación de separación de poderes y la falta de contrapesos estatales.

2. Función militar. La insistencia del presidente Bukele de aumentar el protagonismo de las Fuerzas Armadas de El Salvador y al tiempo proteger intereses de la institución en detrimento de lo logrado a través del proceso de paz y de la reconciliación ha degradado la convivencia democrática en el país aumentando la polarización. Los logros alcanzados en materia de reforma militar para una sociedad democrática están en riesgo en el país. La continuidad de la pandemia podría ser equivalente de la continuidad en el aumento del protagonismo de los militares en el país.

3. Inseguridad. Las acusaciones de negociaciones indebidas con las pandillas por parte de miembros del gobierno de Bukele han producido una reacción antidemocrática por parte del gobernante. Si bien los homicidios en el país han disminuido, está demostrado que hacerlo a través de negociaciones indebidas no solo hace insostenibles esos procesos sino contraproducentes en el mediano plazo.

4. La pandemia. Algunas ofertas del presidente Bukele han sido incumplidas pero es crítica la forma en que la propaganda oficial ha manipulado la opinión pública y deformado hasta anularla, la transparencia y el acceso a la información. Es poco posible que la continuidad de la pandemia se traduzca en escalada de violencia social pero sí lo puede ser la precariedad del sistema público para satisfacer las necesidades cada vez más graves de la población.

5. Crisis económica. El país de la región con mayor nivel de vulnerabilidad económica es El Salvador. Esta situación se ha intensificado durante la pandemia debido al elevado nivel de endeudamiento público. Estando Bukele en el inicio del segundo año de gobierno la crisis generada por el endeudamiento y la desfinanciación del Estado podría ser un factor de inestabilidad que a su vez intensifique la tendencia autoritaria del mandatario y al endeudamiento en niveles nunca vistos.

6. Libertad de prensa. Los ataques del gobierno a medios independientes pueden no causar muchos problemas dentro del país. Sin embargo, a nivel internacional, la imagen del gobierno ha sido afectada por la agresividad de los ataques a medios de comunicación y la tendencia a centralizar y controlar la opinión pública a través del manejo de medios de comunicación desde el gobierno.

La democracia en El Salvador ha entrado en una acelerada degradación que podría derivar en una autocracia electoral al igual que Nicaragua y Honduras. Se agrava la situación con el incentivo y tolerancia a la violencia política en un país que ha presentado los índices de homicidio más altos del mundo en diversas ocasiones. La pandemia tiende a reducir su peso en la opinión pública en la medida en que los gobiernos se adecúan a su continuidad. En ese sentido, para Bukele y sus círculos de poder, la pandemia podría dejar de ser la cortina de humo que le ha permitido catapultar éxitos sin evidencia o con pruebas cuestionables en redes sociales. Al reducir su importancia, problemas políticos fundamentales podrían aumentar la polarización y escalar el conflicto social y político en el país contra cualquier oposición.

En momentos críticos, los partidos contendientes ideológicamente han logrado poner a un lado sus diferencias para pactar por la preservación de la democracia ante la presencia de un líder político extremista de tendencia autoritaria. Hasta qué punto los dos partidos tradicionales del país podrán lograr consensuar acciones para proteger la democracia, luchar por su propia sobrevivencia, o plegarse a los designios del poder totalitario es algo que podrá observarse después de las elecciones de febrero y de la posesión de una nueva Asamblea en mayo 2021.

## Guatemala

Guatemala es el único país de los cuatro analizados aquí que no tendrá un proceso electoral de ningún

tipo durante los próximos tres años. Sin embargo, es un país que presenta importantes complejidades en comparación con el resto de países de la región. La primera de ellas es que la principal fuente de degradación democrática no radica en la figura del presidente de la república. Si bien Alejandro Giammattei ha implementado acciones represivas cuestionables por su eficiencia y pertinencia (los estados de excepción) éstas poseen una alta carga autoritaria simbólica. Más que la expresión de una intensión antidemocrática, esas medidas expresan la incapacidad del estado en atender los problemas de la población. Son una carga simbólica debido a lugar que ocupa el Ejército en las tareas institucionales del Estado. Además, esas medidas producen sospechas de ser excusas para la corrupción pero no denotan una intensión autoritaria en sí.

Alejandro Giammattei tiene un discurso violento, de confrontación e irrespeto por la oposición y por los controles democráticos. Sin embargo -y esta es la segunda expresión de la complejidad del caso guatemalteco- Giammattei es un operador más de un sistema político patrimonial profundamente ligado al crimen, del cual la corrupción es una de sus expresiones. En la actualidad, la principal fuente de degradación democrática es el Congreso de la República que sirve unificador de las redes económicas y políticas ilegales en el país. La función de operador de Giammattei es nociva ya que concentra la opinión pública en el lugar en donde no gravita la degradación de la democracia, por esa razón, la tolera y legitima.

Es difícil conceptualizar a Guatemala como una autocracia. Durante Jimmy Morales, el concepto era viable porque ese gobernante concentró el poder en torno a su figura como presidente. Con Giammattei, la fuerza antidemocrática proviene del Congreso, que es un ente colectivo electo democráticamente. El presidente puede cambiar, como se demostró con el cambio de presidentes desde Otto Pérez Molina, pero la persistencia del sistema patrimonial se asegura a través de otros medios, en este caso, el Congreso de la República. En ese escenario, las variables críticas que se destacan a partir de este estudio son las siguientes.

1. El Congreso. El control del Congreso por parte de las mafias corruptas del país produce cambios estructurales difíciles de revertir. La aprobación -o no aprobación- de leyes, el nombramiento de magistrados de las Cortes (como la misma Corte de Constitucionalidad) y de otras instituciones clave posibilita el andamiaje institucional necesario para la persistencia de la política patrimonial y de la impunidad. El Congreso es un sistema político en sí mismo, es cerrado y autorreferencial, es decir, se rige por leyes que él mismo crea y modifica. Es una institución políticamente blindada. Recuperar espacios dentro de las instituciones de control y fiscalización, especialmente el Ministerio Público, es fundamental para frenar la acelerada degradación democrática que sufre el país.

2. El Ejército. Está claro que dentro del Ejército no hay una intensión autoritaria institucionalmente hablando. La participación de los militares en tareas institucionales que no son de su ámbito específico han sido producto de la incapacidad de gobernantes civiles electos democráticamente de fortalecer las instituciones pertinentes y evitar la tentación de usar a la institución armada como muleta política. Sin embargo, para el Ejército esas tareas representan una excusa que justifica su rol en la sociedad y, por lo tanto, los beneficios corporativos que esto trae consigo. Aquí se incluye la corrupción, que es siempre una prerrogativa a cambio de lealtad. Por otro lado, en Guatemala entender la función militar requiere diferenciar el rol que juegan los militares retirados en la política, en las instituciones y en las mafias. Desde Jimmy Morales y continuado con Giammattei, la participación de militares retirados altamente cuestionados por violaciones a derechos humanos o corrupción aumentó. Ese es un riesgo a la democracia en tanto reafirma que el Ejército sigue siendo el productor -directo e indirecto- de actores antidemocráticos en el país. Revertir esta tendencia dependerá del margen de autonomía política que la institución alcance y la voluntad de militares progresistas de preservar la institución a través de reducir su participación en tareas institucionales que no le corresponde y en asuntos políticos producto de la lealtad a gobernantes altamente cuestionados.

3. Pandemia. Al igual que en El Salvador, la pandemia continuará sobrepasando las capacidades del sistema de salud debido a la incapacidad del gobierno de atenderla de forma coherente con las necesidades.



Giammattei ha manejado la pandemia de forma improvisada y errática y ha conducido a las instituciones a una parálisis de ejecución que afecta directamente a las instituciones de salud. Hay alto riesgo de que la falta de ejecución sea una expresión de corrupción. El país no ha demostrado capacidad en la gestión de vacunas lo cual podría intensificar los efectos de la pandemia en el país. Al igual que otros gobernantes, Giammattei enfrenta ya el desgaste del discurso triunfalista sobre la pandemia ya que la situación se desborda y sobrepasa las capacidades institucionales del país.

4. La política exterior de Estados Unidos. Si bien el nuevo gobierno de Joe Biden tiene una política para el triángulo norte centrada en el combate a la corrupción como una forma de reducir la migración, la atención en Guatemala ha sido inmediata para la nueva administración, también considerando la frontera estratégica que representa como “muro” para el resto de países de la región. Al mismo tiempo, el acelerado desmantelamiento de los avances logrados expone la falta de atención que durante el Gobierno de Trump se puso a estos temas en la región así como la reducción de la ayuda a estos países. Recuperar el espacio ganado en materia de anti corrupción y reducción de la impunidad en Guatemala podría ser la puerta de entrada para esos objetivos en el resto de la región. En el escenario actual, una postura firme de los Estados Unidos ante el empoderamiento de las redes de corrupción no solo es necesario sino tal vez es la única forma de iniciar un proceso de reforma en el país.

## Honduras

El proceso electoral que tendrá lugar en Honduras tiene dos fases igualmente importantes para determinar las tendencias políticas del siguiente período: Las elecciones internas, en el mes de marzo, y las elecciones generales, que serán en el mes de noviembre. Como se mencionó en la sección anterior, ambos procesos ocurrirán no solo en medio de la continuidad de la pandemia sino, más grave aún, con un decreto de suspensión de garantías constitucionales vigente. Ambas situaciones elevan el riesgo de conflictos sociales y crisis políticas dado que los últimos dos procesos electorales estuvieron marcados por denuncias de fraude, protestas y represión violenta. El proceso electoral de 2017 marcó un hito en la degradación de la democracia debido a que las normas constitucionales que prohíben la reelección fueron irrespetadas por las mismas instituciones de control democrático.

El otro factor que ensombrece el panorama electoral en el país es el financiamiento ilícito de las campañas. Los procesos judiciales que se llevan en Cortes de los Estados Unidos contra políticos, empresarios y exfuncionarios del gobierno -algunos de ellos miembros de la familia del presidente- han demostrado el vínculo existente entre narcotráfico, corrupción y financiamiento electoral al punto en que se considera que la corrupción es parte esencial del funcionamiento del sistema político en el país. Los juicios en los Estados Unidos han expuesto esta situación pero no la han evitado en el interior del país. La MACCIH fue el único mecanismo de investigación relativamente independiente que impulsó procesos para reducir la corrupción y la impunidad. Sin embargo, fue disuelta a inicios de 2019 dejando libre el camino de la impunidad en el país.

Honduras es una autocracia electoral sustentada por un partido político tradicional, con poderosas redes clientelistas y nexos político-criminales. Uno de los dos partidos de oposición, el partido Liberal, no ha logrado reunificar sus liderazgos luego de la división que provocó en su interior el golpe de estado de 2009. El otro partido, LIBRE, cuenta con una amplia base social pero altamente dividida y su liderazgo se nutre de la figura de un caudillo, Manuel Zelaya, quien reproduce la lógica de la política tradicional. A pesar de presentarse con un discurso progresista y aglutinar a algunos sectores de los movimientos sociales, ese partido utiliza la movilización ciudadana como mecanismo de presión ante la oposición lo cual, dado el contexto de violencia del país, suele derivar en enfrentamientos violentos con la fuerza pública.

Las variables críticas en Honduras para el siguiente período incluyen lo siguiente.



1. Elecciones primarias. Las elecciones primarias en Honduras son únicas en la región y son un mecanismo formal que tiene antecedentes de ser distorsionado por negociaciones y pactos informales que se imponen por encima de la decisión de los correligionarios. El Partido Nacional ha presentado dos candidatos, Nasry Asfura, actual alcalde de la ciudad de Tegucigalpa y Mauricio Oliva, actual presidente del Congreso de la República. Ambos candidatos han controlado la administración pública desde diferentes instancias y por lo tanto disponen de fondos para alimentar la red clientelista del Partido Nacional.

El Partido Liberal ha presentado tres candidatos, Yani Rosenthal, quien representa a una antigua familia empresarial en el país y que estuvo involucrada en lavado de dinero y otros delitos relacionados con narcotráfico por lo que Yani estuvo en prisión en los Estados Unidos. El otro candidato es Luís Zelaya, político liberal con larga trayectoria en el partido pero con poca base dentro del mismo y el tercero es Ángel Benegas. El partido no ha logrado reconciliar sus divisiones pero se estima que la figura de Rosenthal está logrando unificar nuevamente las antiguas bases políticas del partido.

Finalmente, el partido LIBRE ha presentado cuatro candidaturas. Tres de ellas representan un solo grupo dentro del partido mientras que la candidata Xiomara Castro, esposa de Manuel Zelaya, unifica seis diferentes grupos dentro del partido haciendo que sea la candidata con más posibilidades. La existencia de nueve diferentes grupos dentro del mismo partido ha sido considerada una expresión de debilidad y división. Se ha expresado la intención de algunos políticos del oficialismo de suspender las elecciones primarias justificando la necesidad de invertir los fondos a necesidades derivadas de la pandemia y los huracanes. Sin embargo, hasta el momento las elecciones siguen en marcha.

El resultado de las primarias será clave para el futuro democrático del país. Se puede argumentar que la tendencia autocrática no tiene posibilidades de cambiar con las opciones electorales presentadas para las primarias. Ese cambio no se puede esperar del lado del Partido Nacional dado que éste ha sido la estructura política sobre la que se ha construido la autocracia. En el Partido Liberal la figura de Yani Rosenthal genera preocupación dados los antecedentes del candidato y el conflicto político existente entre su familia y el Estado de Honduras. Siendo Xiomara Castro la figura que dentro de LIBRE tiene mayor posibilidad de ser electa, genera preocupación el poder de Manuel Zelaya como principal y único caudillo de ese partido.

105

2. La continuidad de Juan Orlando Hernández. Existen temores de que se utilice la pandemia como excusa para cancelar o posponer las elecciones generales forzando así la continuidad de Hernández. A esa preocupación se suma la continuidad de la vigencia del decreto que suspende garantías constitucionales. Uno de los argumentos en favor de la hipotética búsqueda de Hernández de continuar en el poder es la necesidad de impunidad dados los señalamientos que se han hecho en Cortes de Estados Unidos por su vínculo con el narcotráfico. Adicionalmente, ante una eventual victoria del partido Liberal con Yani Rosenthal, se esperaría una “venganza” contra Hernández por lo sucedido a los bienes de la familia Rosenthal luego de la captura de Yani en Estados Unidos. En cualquiera caso, la continuidad de Hernández sería una seria violación a las normas vigentes y un atentado a la democracia que produciría una situación conflicto social de gran escala.

3. La pandemia. En Honduras no hay signos de que los impactos de la pandemia se reduzcan en el 2021. El sistema de salud se encuentra colapsado, los hospitales móviles comprados fueron parte de un fraude así como otros insumos médicos y los fondos sociales fueron ejecutados de forma ineficiente y clientelista. Por otro lado, en Honduras no hay hasta el momento señales claras de compra de vacunas, se cuenta únicamente con la oferta de donaciones debido al nivel de pobreza del país. El mayor riesgo que se ha proyectado es que los recursos y medidas destinadas a la pandemia sean utilizados con fines clientelistas durante la campaña electoral. Esto incluye los recursos para la reconstrucción producida por las dos tormentas tropicales que azotaron el país en noviembre 2020. La pandemia también es la justificación para extender la suspensión de garantías constitucionales que, en el contexto de la pandemia, podrían ser

utilizadas para limitar a la oposición tanto en acciones de proselitismo como de protesta.

4. El nexo político-criminal. Honduras ha demostrado la coexistencia y complementariedad del mundo criminal y el sistema político. Esto ha sido posible gracias a la estructura que provee un partido político que durante décadas ha logrado controlar la totalidad de las instituciones públicas. Este control tiene múltiples objetivos, que van desde la defraudación de los fondos públicos, el aseguramiento de la impunidad y el clientelismo. Esas tres acciones garantizan la continuidad del sistema más allá de presidentes e incluso de un posible cambio de partido político en el gobierno. Este sistema también es sostenido por caudillos locales, poderosos políticos -alcaldes y diputados- que durante décadas han controlado la política y las instituciones locales así como autoridades adscritas a otros partidos políticos. El contexto electoral del año 2021 no presenta hasta este momento opciones viables de cambio del nexo político-criminal que domina en el país.

5. Los juicios en Estados Unidos. Honduras no tiene representante en la Embajada de los Estados Unidos desde hace varios años. Durante la administración de Donald Trump, Juan Orlando Hernández se posicionó como un aliado de los sectores más conservadores del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, al mismo tiempo se iniciaron procesos penales en Cortes de Estados Unidos que tuvieron como principal acusado al hermano del presidente Hernández. En el marco de esas investigaciones se ha hecho público el señalamiento al Juan Orlando Hernández por su vinculación en el narcotráfico y en el financiamiento ilícito de campañas políticas. Si bien esos juicios cumplen una importante labor en la exposición pública de los nexos criminales en la política hondureña, su repercusión dentro del país es limitada. En gran medida, esta situación se puede asociar al control de los medios masivos de comunicación y al hecho de que las capacidades de la sociedad civil para movilizar la indignación de la ciudadanía es limitada. En otros países de la región, las embajadas juegan un importante papel en reafirmar la posición de los Estados Unidos respecto al tema de corrupción. En Honduras, esa reafirmación no existe y ese vacío reduce el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan contra la corrupción y evita que la posición de los Estados Unidos se reafirme en el país, esperando al menos algunos beneficios simbólicos. Durante el año electoral, esa reafirmación es aún más relevante si se toma en cuenta que las iglesias evangélicas neo pentecostales son parte de la maquinaria electoral y reproducen la posición de sectores conservadores y antidemocráticos de los Estados Unidos.

## Nicaragua

En noviembre 2021 habrá elecciones en Nicaragua. Esa situación es una coyuntura crítica que podría derivar en la continuidad de Daniel Ortega por un período más o bien un cambio que en las actuales circunstancias es poco probable. La autocracia electoral de Daniel Ortega se ha forjado con el tiempo suficiente para cerrar oportunidades institucionales de cambio. Esto va desde el control de instituciones clave de control democrático hasta la represión directa a expresiones de la oposición, incluyendo partidos políticos, medios de comunicación y movimientos sociales. Se ha bloqueado también la observación internacional en materia electoral y de derechos humanos.

La expansión de la familia Ortega para el control de instituciones y empresas produce un blindaje de corrupción y lealtades limita las opciones de cambio.

La radicalización de la ciudadanía y del Estado expresada en la violencia de 2018 expresa el agotamiento de la capacidad del gobierno de proveer a la población con programas sociales que sostengan la aceptación del régimen. La reducción de recursos también limita que la corrupción cumpla su principal función política, que es el sostenimiento de lealtades. Ante un nuevo proceso electoral esto podría ser crítico y dar lugar a la represión como forma de controlar el conflicto social. Según las encuestas consultadas en este estudio, la simpatía por el gobierno de Ortega podría estar disminuyendo, algo que la continuidad de la pandemia podría incrementar, pero que podría exacerbar la obstaculización de ofertas electorales por el mismo régimen. En este contexto, algunas variables críticas y posibles consecuencias para el futuro político del país incluyen lo siguiente.

1. Continuidad de Daniel Ortega. Las condiciones institucionales para asegurar la continuidad de Ortega están dadas. Las complementan la demostrada voluntad del régimen de hacer uso de grupos violentos no estatales para hostigar a la oposición y el bloqueo mediático producido por la limitación a la libertad de prensa. En esas condiciones, no se identifican opciones políticas viables para el cambio dentro del ejercicio democrático electoral o de la protesta social. El sistema político se encuentra cerrado y blindado.
2. La negación de la pandemia. La consistencia del régimen de Ortega en negar la necesidad de adoptar medidas oficiales frente a la pandemia podría variar en el contexto electoral, de acuerdo a lo que las coyunturas políticas e incluso económicas lo demanden. Esto podría implicar la canalización de las ayudas a través del clientelismo político. No hay señales de que el gobierno gestione la compra de vacunas en gran escala, lo cual cierra la posibilidad de que los efectos de la pandemia se reduzcan en el mediano plazo.
3. Exacerbación de la violencia contra la oposición. El ataque a los medios de comunicación, organizaciones sociales y partidos políticos ha ido en incremento desde el 2018. En el contexto electoral esta situación se podría incrementar sin posibilidades de protección de derechos humanos ni observación internacional. Tanto la narrativa oficial como la creación de leyes ha estado orientada a incentivar el odio y la violencia ante cualquier expresión de oposición. El asesinato de líderes y el encarcelamiento en situación de personas presas políticas podría dismantelar los intentos de la oposición por producir un cambio en el país. La formación de coaliciones partidarias parece ser un único rumbo para la poca garantía de que se cumpla un proceso electoral en Nicaragua, a pesar de los serios cuestionamientos que su ente rector electoral posee actualmente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

ACI PARTICIPA (2020). Honduras: Situación de Derechos Humanos en Contexto Covid-19. file:///Users/ottoargueta/Downloads/AGOSTO%202020%20(1).pdf

ACNUDH (2019). Nicaragua: Bachelet alerta acerca de la ley de amnistía y la falta de reparación a las víctimas. <http://www.oacnudh.org/nicaragua-bachelet-alerta-acerca-de-la-ley-de-amnistia-y-la-falta-de-reparacion-a-las-victimas/#:~:text=a%20las%20v%C3%ADctimas-,Nicaragua%3A%20Bachelet%20alerta%20acerca%20de%20la%20ley%20de%20amnist%C3%ADa%20y,de%20reparaci%C3%B3n>

AFP (2020). Guatemala registra aumento en remesas familiares pese a emergencia generada por el coronavirus. <https://www.prensalibre.com/economia/guatemala-registra-aumento-en-remesas-familiares-pese-a-emergencia-generada-por-el-coronavirus/>

Aguilar, D. (2020) COVID -19: CIEN registra tasa histórica más baja de homicidios, LaHora. <https://lahora.gt/covid-19-cien-registra-tasa-historica-mas-baja-de-homicidios/>

Allas, M. (2020). Coronavirus: Estados de emergencia son un terreno fértil para perpetrar violaciones a los DDHH. <http://www.defensoresenlinea.com/coronavirus-estados-de-emergencia-son-un-terreno-fertil-para-perpetrar-violaciones-a-los-ddhh/>

APES. (2020). Día del periodista: no queremos felicitaciones, exigimos que respeten nuestra labor. <http://apes.org.sv/dia-del-periodista-no-queremos-felicitaciones-exigimos-que-respeten-nuestra-labor/>

Argueta, Otto (2020). Seguridad y democracia en Honduras durante la pandemia por COVID-19. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/17010.pdf>

Argueta, O. y Walter, K. (2020). La función política de los militares en Centroamérica El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. San Salvador: Fundación Heinrich Böll (en prensa).

ARPAS (2020). Marcha afín al Gobierno es recibida en Ministerio de Trabajo, en cuarentena; otros sindicatos le achacan <<pasividad>>. <https://arpas.org.sv/2020/05/marcha-afin-al-gobierno-es-recibida-en-ministerio-de-trabajo-en-cuarentena-otros-sindicatos-le-achacan-pasividad/>.

ARPAS (2020a). Alarmante aumento de feminicidios en El Salvador durante cuarentena, denuncian organizaciones. <https://arpas.org.sv/2020/04/alarmante-aumento-de-femicidios-en-el-salvador-durante-cuarentena-denuncian-organizaciones/>

ARPAS (2020b). Sala admite demanda contra convocatoria de Consejo de Ministros y emite medidas cautelares. <https://arpas.org.sv/2020/02/sala-admite-demanda-contr-convocatoria-de-consejo-de-ministros-y-emite-medidas-cautelares/>

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2020). Ley de Regulación de agentes Extranjeros. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/3306286c-d4e82c5f06258607005fdf6b?OpenDocument>

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2020a). Ley Especial de Ciberdelitos. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Iniciativas.nsf/7B68B3A67F9B9C65062585F10059EFF6/%24File/LEY%20ESPECIAL%20DE%20CIBERDELITOS%2030092020.pdf?Open>

Avila, J. y Mackey, D. (2020). The hidden connection between a U.S. steel company and the controversial Los Pinares mine in Honduras. <https://contracorriente.red/en/2020/11/10/the-hidden-connection-between-a-u-s-steel-company-and-the-controversial-los-pinares-mine-in-honduras/>

Barreto, B. ( 2015) Sandra Torres: Batallas y derrotas de una candidata persistente, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/sandra-torres-batallas-y-derrotas-de-una-candidata-persistente>

BCIE (2020). BCIE: US\$50.0 millones para MIPYMES afectadas por la pandemia COVID-19 en Nicaragua. <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-us500-millones-para-mipymes-afectadas-por-la-pandemia-covid-19-en-nicaragua>

BID (2020). El impacto del COVID-19 en las economías de la región (Centroamérica). <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-del-covid-19-en-las-economias-de-la-region-centroamerica>

Bolaños, R. (2020) A 10 años de La Ley de Anadie, los megaproyectos prometidos siguen en papel, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/a-10-anos-de-la-ley-de-anadie-los-megaproyectos-prometidos-siguen-en-el-papel/>

109

BTI (2020). BTI 2020 Country Report. Bertelsman Transformation Index.

Bu, A. (2020). El Gobierno de Honduras subsidia a maquilas mientras no protege a sus trabajadoras durante la pandemia. <https://contracorriente.red/2020/11/24/el-gobierno-de-honduras-subsidia-a-maquilas-mientras-no-protege-a-sus-trabajadoras-durante-la-pandemia/>

Bukele, N. (2019). Comunicado restricción a El Faro y Factum a conferencias de prensa. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1170184271660814336>

Bukele, N. (11 de febrero de 2020). Bukele rechaza apoyo. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1095134535455518721>

Bukele, N. (10 de febrero de 2020a). <https://twitter.com/nayibbukele/status/1226985094344212483>

Bukele, N. (2019b). Respuesta a encuesta de CID Gallup. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1174848319614533634>

Bukele, N. (2019c). Declaración sobre el 4%. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1175291226272280576>

Bukele, N. (2020d). Declaración renuncia de miembros del Comité de Emergencia por COVID-19. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1260021521667354629>

Bukele, N. (2020f). Cerco "sanitario" en La Libertad. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1251298848271749121>

Busso M, Messina, J. (2020) Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad. Ideas que cuenta, blog del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>

Calix, M. (2020). El hambre expulsa a más personas a las calles tras la pandemia. <https://contracorriente.red/2020/07/10/el-hambre-expulsa-a-las-calles-por-la-pandemia/>

Casa Presidencial (2020). Agradecimiento a la FAES. <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1258359936045789187>

CEDOH (2014). Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Informe de monitoreo. Centro de Documentación de Honduras, CEDOH.

CEJIL (2020). Nicaragua: Pronunciamiento sobre iniciativa de Ley de Regulación de Agentes Extranjeros. <https://www.cejil.org/es/nicaragua-pronunciamiento-iniciativa-ley-regulacion-agentes-extranjeros>

CENIDH (2020). Condena cancelación de personería jurídica de ASODHERMU. <https://twitter.com/cenidh/status/1276582962784538624>

CEPAL (2020). Informe especial COVID-19 N°5. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)

Chang, J. Mejía, D. Monzon, C. Rosito, J. Tercero, M y Zurita, C. (2020). Una cama de hospital or cada 2000 habitantes ¿Cuánto podemos aguantar, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/una-cama-de-hospital-por-cada-2000-habitantes-cuanto-podemos-aguantar>

Chumil, K. (2020) Conflictividad: Comunidades han priorizado la economía a la salud, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/conflictividad-comunidades-han-priorizado-la-economia-a-la-salud/>

Chumil, K. (2020a) Llamadas en línea por violencia contra la mujer se disparan en medio de la pandemia. LaHora. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/llamadas-en-linea-por-violencia-contra-la-mujer-se-disparan-en-medio-de-la-pandemia/>

CIDH (2018). Informe Anual 2018, Capítulo IV.B Nicaragua. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4B.NI-es.pdf>

CIDH (2020). CIDH decide ampliar medidas cautelares a favor de determinados trabajadores y periodistas de Confidencial y La Costeñísima en Nicaragua. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/029.asp>

CIDH-IACHR (2020). Cuenta de Twitter de la CIDH. <https://twitter.com/CIDH/status/1285257529375764485>

CIEN (2020). Comunicado de Prensa Índice de Denuncias de Delitos y Seguridad Ciudadana en tiem-

pos de COVID 19

<https://cien.org.gt/index.php/comunicado-de-prensa-indice-de-denuncias-de-delitos-y-seguridad-ciudadana-en-tiempos-de-covid19/>

CIEN (2020a). Medidas adoptadas en Guatemala para combatir el COVID-19

<https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2020/05/2-Medidas-adoptadas-por-Guatemala-COVID19-documento-vf.pdf>

CONADEH (2020). Tercer informe especial al pueblo y gobierno de Honduras. <https://www.conadeh.hn/wp-content/uploads/2020/07/Tercer-Informe-de-Actuaciones-del-CONADEH-RESUMEN-EJECUTIVO.pdf>

Confidencial (2016). Ortega acusa a PNUD de “injerencia política”. <https://confidencial.com.ni/ortega-acusa-a-pnud-de-injerencia-politica/>

Confidencial (2019). Bachelet urge “desarmar” e investigar a paramilitares. <https://confidencial.com.ni/bachelet-urge-desarmar-e-investigar-a-los-paramilitares/>

Confidencial (2020). Ortega destituye a ministra de Salud en medio de pandemia por covid-19. <https://confidencial.com.ni/ortega-destituye-a-ministra-de-salud-en-medio-de-pandemia-por-covid-19/>

Confidencial (2020a). La disyuntiva de las Pymes: reinventarse o morir ante la covid-19. <https://confidencial.com.ni/la-disyuntiva-de-las-pymes-reinventarse-o-morir/>

Confidencial (2020b). Primer caso positivo de coronavirus en Nicaragua es un militar. <https://confidencial.com.ni/primer-caso-positivo-de-coronavirus-en-nicaragua-es-un-militar/>

111

Confidencial (2020c). Funides sugiere “periodo de gracia” en el pago de servicios básicos. <https://confidencial.com.ni/funides-sugiere-periodo-de-gracia-en-el-pago-de-servicios-basicos/>

Confidencial (2020d). Resultados encuesta CID-Gallup. <https://confidencial.com.ni/cid-gallup-fsln-en-caida-pero-ganaria-si-la-oposicion-no-se-une/>

Confidencial (2020e). Foro de Prensa Independiente: “Ley Mordaza amenaza libertad de expresión de todos los ciudadanos”. <https://confidencial.com.ni/foro-de-prensa-independiente-ley-mordaza-amenaza-libertad-de-expresion-de-todos-los-ciudadanos/>

Confidencial (2020d). 700 días en prisión: los últimos reos políticos de Daniel Ortega. <https://confidencial.com.ni/los-presos-politicos-de-daniel-ortega-en-nicaragua/>

Congreso de la República de Guatemala, Comisión de Economía y Comercio Exterior Dictamen no. 072018, Iniciativa de Ley no 5431, Ley General de Infraestructura Vial <https://www.fundesa.org.gt/content/files/publicaciones/DICTAMEN72018.pdf> Fecha de consulta: 3 de septiembre 2020

Colussi, M. (2019) Sandrofobia a la vista, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/sandrofobia-la-vista>

COSEP y OIT (2020). Resultados de la encuesta empresarial realizada por COSEP y OIT. <https://cosep.org.ni/resultados-de-la-encuesta-empresarial-realizada-por-cosep-y-oit/>



COSEP (2020). Cosep pide al BCIE que fiscalice el destino final de los millonarios préstamos que está dando a Nicaragua. <https://cosep.org.ni/cosep-pide-al-bcie-que-fiscalice-el-destino-final-de-los-millonarios-prestamos-que-esta-dando-a-nicaragua/>

Diario La Página (2020). Denuncian casos de abuso sexual dentro de El Faro. <https://www.lapagina.com.sv/nacionales/denuncian-casos-de-abuso-sexual-dentro-de-el-faro/>

Diario Co Latino (2020). Ministras de Educación y Vivienda dan positivo a COVID-19. <https://www.diariocolatino.com/ministras-de-educacion-y-vivienda-dan-positivo-a-covid-19/>

Diario El Mundo (2020). Choque por cantidad de médicos fallecidos a causa del covid-19. <https://diario.elmundo.sv/choque-por-cantidad-de-medicos-fallecidos-a-causa-del-covid-19/>

Diario El Mundo (2020a). Presupuesto del hospital Rosales aumenta a \$61.5 mills. en el 2020. <https://diario.elmundo.sv/presupuesto-del-hospital-rosales-aumenta-a-61-5-mills-en-el-2020/#:~:text=El%20presupuesto%20aprobado%20del%20Hospital,hospital%20en%20el%20a%C3%B1o%202019>

Divergentes (2020). Coronavirus en Nicaragua. <https://www.divergentes.com/coronavirus-en-nicaragua/>

Divergentes (2020a). Coronavirus en Nicaragua. <https://www.divergentes.com/coronavirus-en-nicaragua/>

Durán, M. (2020). Declaración <https://twitter.com/marioduran/status/1287526752043098117>

112

DW (2020). Honduras protesta en plena pandemia: "¿Dónde está el dinero?". <https://www.dw.com/es/honduras-protesta-en-plena-pandemia-d%C3%B3nde-est%C3%A1-el-dinero/a-54547766>

EFE (2020). Médicos que atienden el coronavirus en Guatemala denuncian dificultades) <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/medicos-que-atienden-el-coronavirus-en-guatemala-denuncian-dificultades/20000013-4208118>

El Diario de Hoy (2020). 35 policías pierden la vida por pandemia de COVID-19 y falta de protección. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/pandemia-covid-19-policias-muertos-coronavirus/731250/2020/>

El Diario de Hoy (2020a). Ciudadanos reiteran descontento con el gobierno de Bukele en segundo "pitazo". <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/protesta-ciudadana-contra-gobierno-pitazos-cacero-lazos-manejo-emergencia-bukele/714302/2020/>

El 19 Digital (2018). Rosario en Multinoticias (31 de Mayo del 2018). <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:77613-rosario-en-multinoticias-31-de-mayo-del-2018>

El 19 Digital (2020). Compañera Rosario Murillo envía solidaridad a familia de paciente fallecido con Covid-19. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:102600-companera-rosario-murillo-envia-solidaridad-a-familia-de-paciente-fallecido-con-covid-19>

El 19 Digital (2020a). Nicaragua: Ley de Regulación de Agentes Extranjeros en proceso de consulta y dictamen. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:107753-nicaragua-ley-de-regulacion-de-agentes-extranjeros-en-proceso-de-consulta-y-dictamen>

El Economista (2020). El Salvador recibirá 1.8 millones menos de turistas. <https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-recibira-1.8-millones-menos-de-turistas-20200729-0011.html>

El Economista (2020a). Cierre de la economía golpea a empresas en El Salvador. <https://www.eleconomista.net/economia/Cierre-de-la-economia-golpea-a-empresas-en-El-Salvador-20200615-0005.html>

El Economista (2020b). Ministerio de Agricultura de El Salvador no ha publicado datos de sus compras. <https://www.eleconomista.net/economia/Ministerio-de-Agricultura-de-El-Salvador-no-ha-publicado-datos-de-sus-compras-20200713-0003.html>

El Faro (2020). La violencia contra la mujer no encontró amparo durante la cuarentena. [https://elfaro.net/es/202005/el\\_salvador/24427/La-violencia-contra-la-mujer-no-encontr%C3%B3-amparo-durante-la-cuarentena.htm?st-full\\_text=all&tpl=11](https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24427/La-violencia-contra-la-mujer-no-encontr%C3%B3-amparo-durante-la-cuarentena.htm?st-full_text=all&tpl=11)

El Faro (2020a). Gobierno de Bukele lleva un año negoviando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. [https://elfaro.net/es/202009/el\\_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm](https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm)

El Faro (2020b). Corte de Cuentas: Gobierno repartió \$30 millones a 100 mil personas con criterios desconocidos. [https://elfaro.net/es/202005/el\\_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-\\$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20Corte,familias%20afectadas%20durante%20la%20cuarentena.](https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24423/Corte-de-Cuentas-Gobierno-reparti%C3%B3-$30-millones-a-100-mil-personas-con-criterios-desconocidos.htm#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20Corte,familias%20afectadas%20durante%20la%20cuarentena.)

El Faro (2020c). Ahora creo que está muy claro quién tiene el control de la situación. [https://elfaro.net/es/202002/el\\_salvador/24006/%E2%80%9CAhora-creo-que-est%C3%A1-muy-claro-qui%C3%A9n-tiene-el-control-de-la-situaci%C3%B3n%E2%80%9D.htm](https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24006/%E2%80%9CAhora-creo-que-est%C3%A1-muy-claro-qui%C3%A9n-tiene-el-control-de-la-situaci%C3%B3n%E2%80%9D.htm)

113

El Faro (2020d). La historia detrás del día en que Bukele se tomó la Asamblea Legislativa. [https://elfaro.net/es/202003/el\\_salvador/24110/La-historia-detr%C3%A1s-del-d%C3%ADa-en-que-Bukele-se-tom%C3%B3-la-Asamblea-Legislativa.htm](https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24110/La-historia-detr%C3%A1s-del-d%C3%ADa-en-que-Bukele-se-tom%C3%B3-la-Asamblea-Legislativa.htm)

El Faro (2020e). Gobierno no estará obligado a cumplir la LACAP para comprar insumos médicos. [https://elfaro.net/es/202003/el\\_salvador/24173/Gobierno-no-estar%C3%A1-obligado-a-cumplir-la-Lacap-para-comprar-insumos-m%C3%A9dicos.htm](https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24173/Gobierno-no-estar%C3%A1-obligado-a-cumplir-la-Lacap-para-comprar-insumos-m%C3%A9dicos.htm)

El Faro (2020f). Todos esos van para afuera, aquí ya no caben. [https://elfaro.net/es/202004/el\\_salvador/24253/%E2%80%9CTodos-esos-van-para-afuera-aquí-ya-no-caben%E2%80%9D.htm](https://elfaro.net/es/202004/el_salvador/24253/%E2%80%9CTodos-esos-van-para-afuera-aquí-ya-no-caben%E2%80%9D.htm)

El Faro (2020g). Cerco militar a La Libertad. [https://elfaro.net/es/202004/ef\\_foto/24307/Cerco-militar-a-La-Libertad.htm](https://elfaro.net/es/202004/ef_foto/24307/Cerco-militar-a-La-Libertad.htm)

El Faro (2020h). Bukele amenaza al periodismo. <https://elfaro.net/es/202007/columnas/24691/Bukele-amenaza-al-periodismo.htm>

El Faro (2020i). Gobierno incumple compromiso de reportar a la Asamblea los gastos de emergencia. [https://elfaro.net/es/202005/el\\_salvador/24369/Gobierno-incumple-compromiso-de-reportar-a-la-Asamblea-los-gastos-de-emergencia.htm](https://elfaro.net/es/202005/el_salvador/24369/Gobierno-incumple-compromiso-de-reportar-a-la-Asamblea-los-gastos-de-emergencia.htm)

El Faro (2020j). El objetivo general del Hospital El Salvador no se cumplió. [https://elfaro.net/es/202008/el\\_salvador/24733/%E2%80%9CEl-objetivo-general-del-Hospital-El-Salvador-no-se-cum-](https://elfaro.net/es/202008/el_salvador/24733/%E2%80%9CEl-objetivo-general-del-Hospital-El-Salvador-no-se-cum-)

pli%C3%B3E2%80%9D.htm?st-full\_text=all&tpl=11

EHPM (2019). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.  
<http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/aviso/965-ya-se-encuentra-disponible-la-encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-2019.html>

Embajada de Estados Unidos en Guatemala (2020). Estados Unidos ayudará a Guatemala a combatir COVID-19. Comunicado de prensa REF#2020-10.  
<https://gt.usembassy.gov/es/estados-unidos-ayudara-a-guatemala-a-combatir-al-covid-19/>

Embajada de Estados Unidos en Guatemala (2020a). Respuesta de la embajada de Estados Unidos a múltiples consultas sobre la asistencia de COVID a Guatemala. Comunicado de prensa REF# 2020 – 15. <https://gt.usembassy.gov/es/respuesta-de-la-embajada-de-estados-unidos-a-multiples-consultas-sobre-la-asistencia-de-covid-19-a-guatemala/>

Escobar, I y Orozco, A. (2019) Censo revela cuántas personas trabajan para el Estado y cuánto devengan, Prensa Libre.  
<https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/centro-empleados-publicos-guatemala-2019/>

Estrada, J. (2020) Giammattei, entre rescatar a Guatemala de lo absurdo y un primer divorcio en el gobierno Nómada. <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/giammattei-entre-rescatar-a-guatemala-de-lo-absurdo-y-un-primero-divorcio-en-el-gobierno/>

España, M. (2020). Deportaciones de guatemaltecos desde Estados Unidos caen en un 50 por ciento, Prensa Libre.  
<https://www.prensalibre.com/ahora/guatemala/migrantes/deportaciones-de-guatemaltecos-desde-estados-unidos-caen-en-un-50-por-ciento/>

Expediente Público (2020). Pandemia Covid-19 profundizará más el desempleo y la pobreza en Honduras. <https://expedientepublico.org/pandemia-covid-19-profundizara-mas-el-desempleo-y-la-pobreza-en-honduras/>

FGR (2020). Investigación relacionada al 9F. [https://twitter.com/FGR\\_SV/status/1227751530582937604](https://twitter.com/FGR_SV/status/1227751530582937604)

Flores, P y Solano, F. (2020) Qué dejan los estados de Prevención de Giammattei y los municipios militarizados, Nómada. <https://nomada.gt/pais/actualidad/que-dejan-los-estados-de-prevencion-de-giammattei-y-los-municipios-militarizados/>

Forbes Centroamérica (2020). Honduras ha recibido este año un 2.8% menos en remesas que en 2019. <https://forbescentroamerica.com/2020/08/27/honduras-ha-recibido-este-ano-un-2-8-menos-en-remesas-que-en-2019/>

Fundación Violeta Chamorro (2020). Informe de violaciones a la libertad de prensa julio 2020. [https://violetachamorro.org/media/publications/Informe\\_Libertad\\_de\\_Prensa\\_JULIO-2020.pdf](https://violetachamorro.org/media/publications/Informe_Libertad_de_Prensa_JULIO-2020.pdf)

FUNIDES. (2020). Informe de coyuntura de agosto de 2020. <https://funides.com/publicaciones/informe-de-coyuntura-agosto-2020/>

Gamarro, U. (2020) Coronavirus: FMI pronostica un 2020 negativo para Guatemala y Centroamérica,

Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/coronavirus-fmi-pronostica-un-2020-negativo-para-guatemala-y-centroamerica/>

Gándara, N. (2020) Coronavirus: Este es el porcentaje de empresas que ya recortó personal, según el Mintrab. Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/economia/mintrab-el-16-de-las-empresas-redujo-personal/>

Gato Encerrado (2020). Fideicomiso para recuperar la economía excluye a los comerciantes informales más vulnerables. <https://gatoencerrado.news/2020/06/29/fideicomiso-para-recuperar-la-economia-excluye-a-los-comerciantes-informales-mas-vulnerables/>

Girón, M. (2020) Según Gobierno, Programa de Seguro Escolar dará atención médica a 2.6 millones de niños, LaHora. <https://lahora.gt/segun-gobierno-programa-de-seguro-escolar-dara-atencion-medica-a-2-6-millones-de-ninos/> Fecha de consulta: 3 de septiembre 2020

Gobierno de Guatemala [@GuatemalaGob] (2020) #OramosXGuate #PorLosNiños #JuntosSaldremosAdelante. Twitter. [https://twitter.com/GuatemalaGob/status/1241465856959418371?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cterm%5E1241465856959418371%7Ctwtgr%5E&ref\\_url=https%3A%2F%2Frepública.gt%2F2020%2F03%2F21%2Fgiammattei-llama-a-la-unidad-y-ayuno-contra-el-covid-19%2F](https://twitter.com/GuatemalaGob/status/1241465856959418371?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cterm%5E1241465856959418371%7Ctwtgr%5E&ref_url=https%3A%2F%2Frepública.gt%2F2020%2F03%2F21%2Fgiammattei-llama-a-la-unidad-y-ayuno-contra-el-covid-19%2F)

Gutiérrez, A. (2020). No habrá vuelta a la normalidad. [https://www.agenciaocote.com/blog/2020/05/19/no-habra-vuelta-a-la-normalidad/?fbclid=IwAR1TuvJaJyqnnGGvPMWMN0wiCO\\_51jvGvT3fzOLCH-4g6zLHGcsW8tbPNCco](https://www.agenciaocote.com/blog/2020/05/19/no-habra-vuelta-a-la-normalidad/?fbclid=IwAR1TuvJaJyqnnGGvPMWMN0wiCO_51jvGvT3fzOLCH-4g6zLHGcsW8tbPNCco)

Guzmán, V. (2020). El objetivo general del Hospital El Salvador no se cumplió. [https://elfaro.net/es/202008/el\\_salvador/24733/%E2%80%9CEl-objetivo-general-del-Hospital-El-Salvador-no-se-cumpli%C3%B3%E2%80%9D.htm](https://elfaro.net/es/202008/el_salvador/24733/%E2%80%9CEl-objetivo-general-del-Hospital-El-Salvador-no-se-cumpli%C3%B3%E2%80%9D.htm)

Ham, A. (2020). El impacto económico y social de la pandemia COVID-19 y recomendaciones de política para Honduras. PNUD América Latina y el Caribe. Serie de documentos de política pública.

Herrera, V. (2020). Falta de transparencia en donaciones para atender pandemia en Honduras. <https://contracorriente.red/2020/09/10/falta-de-transparencia-en-donaciones-para-atender-pandemia-en-honduras/>

Hite, A y Beltrán A. (2020) PREGUNTAS Y RESPUESTAS: La nueva ley de ONG de Guatemala. Análisis en Incidencia a favor de los derechos humanos de las Américas WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/nueva-ley-ong-guatemala/>

IDHUCA. (2020). El contagio de los ancianos. <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/El-contagio-de-los-ancianos.pdf>

IDHUCA (2020a). Comunicado Periodista. <http://www.uca.edu.sv/idhuca/wp-content/uploads/200718-Comunicado-Periodista.pdf>

IUDOP (2020). Sondeo de opinión sobre el primer año del Gobierno del Presidente Nayib Bukele. Instituto Universitario de opinión Pública - UCA. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/informe156.pdf>

Ifex (2020). Destituyen director de hospital tras publicar columna criticando al gobierno. <https://ifex.org/es/destituyen-director-de-hospital-tras-publicar-columna-criticando-al-gobierno/>

Ilyin, M. (2015). Patrimonialism. What is behind the term: ideal type, category, concept or just a buzzword? *Redescriptions*, Vol. 18, No. 1.

INE (2017). Instituto Nacional de Estadística (2017) Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 1-2017.

IP Nicaragua (2020). Incrementa violencia delictiva en Nicaragua y la ciudadanía está en un estado total de indefensión. <https://ipnicaragua.com/incrementa-violencia-delictiva-en-nicaragua-y-la-ciudadania-esta-en-un-estado-total-de-indefension/>

Irías, A. (2020). Las muertes en el personal sanitario aumentan mientras sus demandas persisten. <https://contracorriente.red/2020/07/28/las-muertes-en-el-personal-sanitario-aumentan-mientras-sus-demandas-persisten/>

Irías, A. (2020a). COVID-19 llega a Honduras en medio de crisis sanitaria. <https://contracorriente.red/2020/03/13/covid-19-llega-a-honduras-en-medio-de-crisis-sanitaria/>

Izcanal (2020). Comunicado del SIMETRIS. <https://m.facebook.com/Izcanal/photos/pcb.3044848545563021/3044825972231945/?type=3&source=48>

Karl, T. L. (1995). The Hybrid Regimens of Central America, *The Journal of Democracy*, Vol 6 no 3, pp. 72-85.

Knight Center - Latam Journalism Review. (2020). Gobierno de El Salvador refuerza limitación a la libertad de expresión y de prensa durante pandemia de COVID-19. <https://latamjournalismreview.org/es/articles/gobierno-de-el-salvador-refuerza-limitacion-a-la-libertad-de-expresion-y-de-prensa-durante-pandemia-de-covid-19/>

La Lupa (2020). Informe revela que violencia incrementa 338% en Nicaragua: 131 asesinatos de enero a junio de 2020. <https://lalupa.press/2020/08/12/informe-revela-que-violencia-incrementa-338-en-nicaragua-131-asesinatos-de-enero-a-junio-de-2020/#:~:text=Informe%20revela%20que%20violencia%20incrementa,enero%20a%20junio%20de%202020&text=Un%20total%20de%20114%20cr%C3%ADme>

La Lupa (2020a). 24 mujeres periodistas han sido víctimas de amenazas, acoso y hostigamiento estatal. <https://lalupa.press/2020/07/27/24-mujeres-periodistas-han-sido-victimas-de-amenazas-acoso-y-hostigamiento-estatal/>

La Prensa (2020). Banco Mundial no echa pie atrás. <https://www.laprensa.com.ni/2020/01/08/economia/2627949-banco-mundial-no-echa-pie-atras-pib-de-nicaragua-caera-0-5-este-ano-mientras-economia-mundial-crecera-2-5-habra-recuperacion-hasta-2021>

La Prensa (2020a). EE.UU. canalizará a Nicaragua 750 mil dólares para combatir el Covid-19. <https://www.laprensa.com.ni/2020/05/20/economia/2676116-ee-uu-canalizara-en-nicaragua-750-mil-dolares-para-combatir-el-covid-19>

La Prensa Gráfica (2020). Movimiento de salud registra 91 muertes entre personal de primera línea

en El Salvador. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Movimiento-de-salud-registra-91-muertes-entre-personal-de-primera-linea-en-El-Salvador-20200722-0096.html>

Levitsky, S. Way, L (2004). Elecciones sin democracia El surgimiento del autoritarismo competitivo. Estudios Políticos. No 24 (enero-junio) pp. 154-176.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias. Barcelona: Ariel.

López, K. (2020). 5 meses de COVID-19: Esta es la pobre ejecución de los programas de Giammattei, Nómada. <https://nomada.gt/pais/actualidad/5-meses-de-covid-19-esta-es-la-pobre-ejecucion-de-los-programas-de-giammattei/>

López, E. (2020). Video. “Yo quisiera ponerle toque de queda a los medios, pero no se puede”. <https://www.publineas.gt/gt/noticias/2020/03/21/giammattei-toque-queda-periodistas.html>

López, K. (2020a). 5 meses de COVID-19: Esta es la pobre ejecución de los programas de Giammattei, Nómada <https://nomada.gt/pais/actualidad/5-meses-de-covid-19-esta-es-la-pobre-ejecucion-de-los-programas-de-giammattei/>

Marroquín, R. (2020). COVID 19 Todas las cadenas presidenciales, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/covid19-todas-las-cadenas-del-presidente>

Mejía, L. (2020). Servir y proteger en tiempos de pandemia. <https://contracorriente.red/2020/07/18/servir-y-proteger-en-tiempos-de-pandemia-%ef%bb%bf/>

117

Mejía, L. (2020a). Más de \$2 millones suman a las irregularidades de Invest-h con compra de pruebas y maquinaria para su procesamiento. <https://contracorriente.red/2020/08/13/mas-de-2-millones-suman-a-las-irregularidades-de-invest-h-con-compra-de-pruebas-y-maquinaria-para-su-procesamiento/>

MINSA (2020). Medidas frente al Coronavirus. <http://www.minsa.gob.ni/index.php/repository/Descargas-MINSA/Columna-Derecha/Medidas-Frente-al-Coronavirus/>

Morales, S. (2019). Migrantes: 24% de 1.4 millones de personas de origen guatemalteco en EE.UU vive en pobreza, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/mas-de-1-4-millones-de-personas-de-origen-guatemalteco-viven-en-ee-uu/>

Morales, S. (2020). Coronavirus dejará en Guatemala 300 mil pobres extremos más, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/coronavirus-dejara-en-guatemala-300-mil-pobres-extremos-mas/>

Morales, S. (2020a). Cae aprobación del presidente Alejandro Giammattei por el manejo de la pandemia, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cae-aprobacion-del-presidente-alejandro-giammattei-por-el-manejo-de-la-pandemia/> (PL1872020 Cae aprobación del presidente Alejandro Giammattei, Pos. 4)

NDI (2010). 2009 Elecciones generales de Honduras. Informe Final. Misión Internacional de Estudio y Acompañamiento. [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI\\_Honduras\\_Informe\\_Final\\_Mision\\_Internacional\\_de\\_Estudio\\_y\\_Acompañamiento\\_espanol.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI_Honduras_Informe_Final_Mision_Internacional_de_Estudio_y_Acompañamiento_espanol.pdf)

Nicaragua Investiga (s.f.). Resolución de CSE: la trampa de Ortega para dividir a la oposición nicaragüense. <https://www.nicaraguainvestiga.com/resolucion-del-cse-la-trampa-de-ortega-para-dividir-a-la-oposicion-nicaraguense/>

Nicaragua Investiga (2020). Paramilitares vuelven en plena pandemia del COVID-19 y lo hacen para hostigar a familias que denuncien al MINSA. <https://nicaraguainvestiga.com/nacion/17314-paramilitares-vuelven-en-plena-pandemia-del-covid-19-y-lo-hacen-para-hostigar-a-familias-que-denuncien-al-minsa/>

Noticias ONU (2020). Nicaragua viola los derechos humanos de los opositores y restringe el espacio cívico durante la pandemia. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1476882>

OACNUDH (2018). <http://www.oacnudh.org/nicaragua-anuncio-importante/>

OACNUDH (2020). Monitoreo de manifestaciones Covid-19. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/dc0665e9-8cc8-4c34-abdc-b294713d999e/page/PEdPB?s=rISZhHiKy1c>

OEA (2018). Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) completa tercera semana de trabajo y constata intensificación de represión y operativos por la policía y grupos parapoliciales. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/156.asp>

Ola, A. y Chumil, K. (2020). Salud continúa con escasa ejecución de presupuesto para paliar la crisis sanitaria, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/salud-continua-con-escasa-ejecucion-de-presupuesto-para-paliar-la-crisis-sanitaria/>

ON-26 (2018). Informe final sobre observación del proceso electoral 2017. Coalición de Observación Electoral No Partidaria, ON-26.

ONU (2020). Millones de mujeres sufrirán embarazos no deseados durante la pandemia de coronavirus. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473572>

ONU Mujeres (2020). Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic>

Órbita TV (2020). Ministro de Defensa confirma que 241 militares se han recuperado de COVID-19.

ORMUSA-FEASIES (2020). Balance: Casos de vulneración de derechos laborales en el marco de la pandemia por COVID-19. <https://ormusa.org/balance-casos-de-vulneracion-de-derechos-laborales-en-el-marco-de-la-pandemia-por-covid-19/>

Ovalle, C. (2016) Guatemala no es un Estado laico, Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-no-es-un-estado-laico>

Pacto Ciudadano, Paraíso Desigual, Oxfam (2020). Primer Informe: Monitoreo Participativo del Bono Familia (Síntesis).

Patzán, M. y Miranda R. (2020) Disposiciones de alcaldes comienzan a generar conflicto con pobladores, Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/disposiciones-de-alcaldes-comienzan-a-generar-conflicto-con-pobladores/>



PCM-005-2020. Decreto Ejecutivo Número  
<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-005-2020.pdf>

PCM-021-2020. Decreto Ejecutivo  
<https://presidencia.gob.hn/index.php/sala-de-prensa/7016-decreto-ejecutivo-numero-pcm-021-2020>

PCM-023-2020. Decreto Ejecutivo  
<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-023-2020.pdf>

Peña, V. (2020). Siguen pasando los meses y en el parque de CIFCO aún no hay hospital. [https://elfaro.net/es/202010/ef\\_foto/24898/Siguen-pasando-los-meses-y-en-el-parqueo-de-Cifco-a%C3%BAAn-no-hay-hospital.htm](https://elfaro.net/es/202010/ef_foto/24898/Siguen-pasando-los-meses-y-en-el-parqueo-de-Cifco-a%C3%BAAn-no-hay-hospital.htm)

Pérez Navarrete, M. (2020). ¿Autocracia en El Salvador? <https://www.opendemocracy.net/es/autocracia-en-el-salvador/>

Peña, L. (2020). Entrevista investigativa.

PDDH. (2020). Informe Preliminar sobre COVID-19 y DDH en El Salvador. <https://www.pddh.gob.sv>

Pineda, M. (2020). Declaración. <https://twitter.com/Marpineeda/status/1268584691965349889>

PN (2020). Informe de seguridad ciudadana. Enero a junio de 2020. <https://www.el19digital.com/app/webroot/tinymce/source/2020/00-Julio/07Julio/POLICIA%20NACIONAL%20-%20Presentaci%C2%A2n%20Seguridad%20Ciudadana%20Enero%20-%20Junio%202020.pdf>

Portal de Transparencia (2020). Estadísticas del ISSS. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iss/documents/estadisticas>

Proceso Digital (2020). Taxistas protestan al norte de la capital por falta de alimento. <https://proceso.hn/taxistas-protestan-al-norte-de-la-capital-por-falta-de-alimento/>

Quino, H. (2020) MINTRAB autoriza la suspensión laboral de 109 mil 510 trabajadores por COVID 19, LaHora. <https://lahora.gt/mintrab-autoriza-la-suspension-laboral-de-109-mil-510-trabajadores-por-covid-19/>

Revista Envío (2020). Noticias Nicaragua. <https://www.envio.org.ni/articulo/5803>

Revista Envío (2019). La crisis de Nicaragua en el espejo de las crisis latinoamericanas. (452). <https://www.envio.org.ni/articulo/5705>

Riva, A. (2011). Guatemala: entre la elección presidencial y la consolidación de un Estado. Letras Internacionales, Universidad Ort, 14 (5) <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/827>

Sabet, D. (2020). When Corruption Funds the Political System: A Case Study of Honduras. Woodrow Wilson Center for Scholars, Latin American Program.

Sapalú, L. (2020) Caravana de vehículos para manifestar contra medidas para contener el COVID-19, el Periódico. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/05/28/caravana-de-vehiculos-para-manifestar->

contra-medidas-para-contener-el-covid-19/

Sell, C. E. (2017). The Two Concepts of Patrimonialism in Max Weber: From the Domestic Model To the Organizational Model. *Sociol.Antropol.* Vol. 07.02, 315:340

SICA (2014). Sistema de Integración Centroamericana, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Centroamérica y República Dominicana. Sistema de estadísticas en salud de Centroamérica y República Dominicana. <https://www.sica.int/comisca/estadisticas.aspx>

Silva, F. (2020). Bolsas de promesas para la pandemia en Honduras. <https://contracorriente.red/2020/04/11/bolsas-de-promesas-para-la-pandemia-en-honduras/>

Silva, F. (2020a). Errores y engaños en los resultados de la prueba para COVID-19 del presidente. <https://contracorriente.red/2020/12/17/errores-y-enganos-en-los-resultados-de-la-prueba-para-covid19-del-presidente/>

Superintendencia del Sistema Financiero (2020). Informe estadístico Previsional . <https://ssf.gob.sv/informe-estadistico-previsional/>

Torres-Rivas, E. (2010). Las democracias malas de Centroamérica. *Nueva Sociedad*, No. 226, 53-66.

Urbina, A. (2020). Declaración. [https://twitter.com/Yanci\\_Urbina/status/1287846825605693440](https://twitter.com/Yanci_Urbina/status/1287846825605693440)

UDEFEGUA (2020) [@UDEFEGUA] Twitter,  
<https://twitter.com/UDEFEGUA/status/1296499216219594752>

V-Dem (2019). Democracy Facing Global Challenges. V-Dem Annual Global Report 2019. [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem\\_democracy\\_report\\_2019.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/99/de/99dedd73-f8bc-484c-8b91-44ba601b6e6b/v-dem_democracy_report_2019.pdf)

YSUCA (2020). Gobierno acepta medidas cautelares pero no las comparte. <http://ysuca.org.sv/2020/02/11/gobierno-acepta-medidas-cautelares-pero-no-las-comparte/>

Waxenecker, H.; Argueta, O.; Pérez Navarrete, M. (2019). Relaciones de poder y zonas grises en el Triángulo Norte de Centro América. El Salvador: Fundación Heinrich Böll



