



---

Informe Estado de la Región

---

## Investigación especial

---

Panorama político -institucional de  
Centroamérica y República  
Dominicana

**Investigadora:**

Daniela Chacón Mendoza

San José | 2022



320  
C431p

Chacón Mendoza, Daniela.  
Panorama político - institucional de Centroamérica y República Dominicana / Daniela  
Chacón Mendoza. -- Datos electrónicos (1 archivo : 5400 kb). -- San José, C.R. : CONARE -  
PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-13-4

Formato PDF, 93 páginas.

Investigación elaborada para la mesa de trabajo del Estado de la Región.

1. POLÍTICA Y GOBIERNO. 2. DEMOCRACIA. 3. AUTORITARISMO. 4. AMÉRICA  
CENTRAL. 5. REPÚBLICA DOMINICANA. I. Título.



## Contenido

Descargo de responsabilidad .....	3
Reconocimientos.....	3
Introducción.....	4
Alcances y limitaciones del informe .....	4
Evolución reciente del desarrollo humano sostenible de centroamérica y república dominicana.....	5
Metodología y fuentes de información.....	6
Regímenes democráticos: belice, costa rica, panamá y república dominicana .....	9
Características generales.....	9
Mayor nivel de apoyo a la democracia .....	10
Resiliencia de la democracia representativa .....	11
Subsistencia de la separación de poderes.....	19
Incremento de corrupción en la función pública .....	21
Mayor desarrollo para la satisfacción de necesidades básicas .....	24
Garantía de la libertad de prensa y derechos fundamentales.....	26
Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento y resguardo de la democracia .....	29
Regímenes híbridos: el salvador, honduras y guatemala .....	30
Características generales.....	30
Bajo nivel de apoyo a la democracia.....	31
Gobierno representativo en jaque.....	32
Irregularidades en los procesos electorales.....	36
Concentración autoritaria del poder en el gobierno .....	40
Intromisiones políticas en el poder judicial.....	42
Corrupción endémica y extendida .....	44
Persistentes deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas .....	47
Graves violaciones a la libertad de expresión y prensa .....	50
Desafíos para revertir la influencia autoritaria y el deterioro democrático .....	54
Regímenes autoritarios: nicaragua .....	55
Características generales.....	55
Nivel intermedio de apoyo a la democracia.....	55
Ausencia de un gobierno representativo .....	56
Inexistencia de pesos y contrapesos.....	61
Imparcialidad judicial quebrantada .....	63
Institucionalización de la corrupción .....	64
Desigualdad imperante en la distribución de servicios públicos.....	65
Violentas transgresiones a los derechos humanos .....	68
Desafíos para la apertura de la democratización e inviabilidad de la dictadura .....	70
Reflexiones finales .....	70
bibliografía.....	72
anexos .....	78

## **Descargo de responsabilidad**

Esta Investigación se realizó para la mesa de trabajo del Estado de la Región. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Región*, debido a revisiones posteriores o actualizaciones. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe respectivo.

## **Reconocimientos**

Investigadora principal: Daniela Chacón Mendoza.

Procesamiento de bases de datos y elaboración de visualizaciones: Marisol Guzmán, Abraham Cisneros, Jesús Guzmán (apoyo a la democracia), Ronald Alfaro (Barómetro de las Américas)

Lectores críticos: Raúl Benitez, Alfredo Castellero Hoyos, Gina Kawas, Oscar Pineda, Ilka Treminio.

Participantes en la reunión de consulta para discutir el borrador de este Informe: Manuel Alcántara, Thelma Aldana, Ronald Alfaro-Redondo, Katherine Batista, Raúl Benítez-Manaut, Alfredo Castellero, Daniela Chacón, Fabrice Lehoucq, Katrin Loebel, Guna María Kawas, Carlos González, Nicolás Liendo, Alberto Mora, Eduardo Núñez, Oscar Pineda, Enrique Sáenz, Alex Segovia, Ilka Treminio, Jorge Vargas Cullell.

Equipo coordinador, Estado de la Región: Ronald Alfaro-Redondo, Alberto Mora Román, Jorge Vargas Cullell

IDEA: Katherine Batista, Carlos González, Nicolás Liendo

Descriptores: Democracia, Centroamérica, República Dominicana, Estado de derecho, elecciones, libertades civiles, derechos humanos, sistemas políticos, elecciones

## **Introducción**

Este documento presenta un panorama general sobre las tendencias recientes y el estado actual de la democracia en Centroamérica y República Dominicana. Busca dar cuenta de los factores y principales dinámicas del desempeño político-institucional de los países durante el periodo 2000-2021 y hasta donde la disponibilidad y acceso a la información lo permite, a mediados del año 2022.

El análisis incluye, en la mayor parte de los casos, ocho países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, y ha sido elaborado en el marco de las acciones de cooperación e intercambio entre el Estado de la Región del Programa Estado de la Nación (Costa Rica) e Oficina Regional de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe.

El borrador de este documento fue sometido a múltiples rondas de lecturas críticas y discusión con personas expertas en asuntos político-institucionales y democracia durante los meses de abril y mayo del 2022. Esta versión incorpora ajustes para atender los comentarios y sugerencias recibidos en estas rondas de consulta.

Además de esta introducción, el informe incluye un apartado inicial que brinda un panorama general sobre las principales tendencias y situación de Centroamérica y República Dominicana en materia de desarrollo humano sostenible con base en la Sinopsis del Sexto Informe Estado de la Región (2021). Ello constituye el contexto del desempeño político – institucional que se analiza con detalle en el resto del documento. Luego de esta sección se incluye un apartado metodológico y posteriormente se analizan las principales tendencias y situación de la democracia en la región. Para ello se han agrupado los países en tres grandes grupos: regímenes democráticos, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. En cada uno de estos apartados, además del diagnóstico se incluye un apartado de desafíos en el que se identifican acciones prioritarias que permitirían a los países mejorar la situación actual de sus regímenes políticos.

## **Alcances y limitaciones del Informe**

Este informe analiza la evolución reciente de los sistemas político-institucionales en Centroamérica y República Dominicana para caracterizar su situación actual e identificar desafíos para el fortalecimiento de la democracia, revertir su deterioro o emprender acciones para generar una transición hacia ella. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de todos los hechos y dinámicas político-institucionales de los países durante los últimos años, sino más bien la documentación selectiva de los más importantes y que pudieran haber sido determinantes para la configuración del estado de situación actual.

El periodo de referencia de la mayor parte de los análisis es 2015-2021. No obstante, en la medida en que la disponibilidad y acceso a la información lo ha permitido, se incluyen datos antes del 2015 para aquellos temas en que se ha considerado relevante un análisis de mayor alcance, y en otros se ha incorporado información publicada en los primeros meses del año 2022, tal es el caso de los resultados sobre los últimos procesos electorales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. No obstante, la naturaleza de las dinámicas analizadas pudiera hacer que hayan acontecido hechos posteriores a la fecha de cierre del proceso de investigación que

no hayan sido considerados en este análisis. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo importante por considerar los más relevantes y determinantes de la situación actual.

La intención es visibilizar los rasgos compartidos y diferencias entre los sistemas políticos de los países para señalar desafíos y propiciar discusiones para identificar prioridades para la acción. En ese sentido, la atención se concentra en el análisis de los componentes esenciales de un sistema político democrático, su desempeño y las condiciones que han implicado su fortalecimiento o debilitamiento en los países durante los últimos años.

## **Evolución reciente del desarrollo humano sostenible de Centroamérica y República Dominicana**

De acuerdo con el Sexto Informe Estado de la Región (2021b), el Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países de Centroamérica encontró a la región sumida en la peor crisis en décadas, en concreto, desde la época en que los conflictos político-militares asolaban el área.

Esta situación se debe por un lado a la convergencia de los rezagos históricos y tendencias desfavorables en materia de desarrollo humano sostenible y democracia, y por otro, a los graves efectos de la pandemia. En relación con los rezagos históricos conviene destacar la crónica debilidad de los Estados de derecho y la incapacidad institucional de varios Estados para tener presencia y control del territorio de sus países y brindar servicios básicos (salud, educación, seguridad, etc.) a toda la población, la gestión insostenible del patrimonio natural y la profundización de las asimetrías estructurales de desarrollo entre grupos de población y territorios. Durante los últimos años también fueron claras las tendencias desfavorables en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, especialmente en lo relacionado con la democracia: independencia entre los poderes del Estado, la tutela y protección de los derechos humanos y las libertades civiles y políticas de la población. Finalmente, la pandemia Covid-19 provocó desde inicios del año 2000 una crisis sanitaria y generó deterioro económico y social, con repercusiones políticas de diversa magnitud en la región.

Estos tres factores se anudaron creando una compleja situación de pronóstico reservado para la región. No obstante, ello no implica que no hubiera avances, sino que los progresos fueron puntuales e insuficientes para revertir los rezagos históricos y compensar los retrocesos experimentados durante los últimos años. Desde una óptica regional, esos avances fueron específicos y dispares entre las naciones. Los países más rezagados tuvieron un peor desempeño en desarrollo humano, lo que amplió las brechas estructurales entre un sur del Istmo más desarrollado (Costa Rica y Panamá) y un centro-norte (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) con persistentes desafíos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizaron a nivel interno en los diferentes países y en ciertos grupos de población, como se ha reportado en las distintas ediciones del Informe Estado de la Región.

En un contexto en que históricamente los Estados han sido débiles en su capacidad para atender las necesidades y brindar servicios básicos a la población, la pandemia del Covid-19 agudizó el deterioro de la situación socioeconómica de amplios sectores de la población que actualmente viven en pobreza y no tienen acceso a las condiciones mínimas para su bienestar. Esta evolución

implica graves riesgos para la estabilidad política y la democracia en la región. Los contingentes crecientes de población históricamente postergada, cuyas condiciones de vida han empeorado como consecuencia de la pandemia, no encuentran respuestas oportunas a sus necesidades y expectativas ni por parte del Estado y sus instituciones, tampoco del sistema político.

En materia político – institucional, anteriores informes Estado de la Región han señalado que Centroamérica experimentó una transición incompleta o trunca del autoritarismo a la democracia, y que ello incubó condiciones propicias para regresiones en materia electoral, la independencia de poderes y del Estado de derecho (PEN, 2008, 2011, 2016). Más aún, destacaron que, desde los años iniciales del presente siglo se han observado signos claros, primero de un estancamiento del progreso y, luego, de francos deterioros en el respeto al régimen de garantías de libertades y derechos de la población y, en especial, al Estado de derecho y la separación entre los poderes del Estado.

En síntesis, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, Centroamérica no logró que la transición desde las guerras civiles a la paz iniciada a finales del siglo anterior culminara en una consolidación de la democracia en la región. Ello provocó que se sigan arrastrando crónicas debilidades de los sistemas de administración de justicia y una baja capacidad de gestión de los Estados para lograr un control efectivo del territorio e implementar políticas públicas de largo plazo acordes con la magnitud de los retos y oportunidades para impulsar el desarrollo humano sostenible de la región y mejorar las condiciones de vida la población.

En las siguientes secciones se profundiza en el análisis de las tendencias y dinámicas político-institucionales, especialmente en lo relacionado con apoyo a la democracia, las características de los Estados y la tutela de derechos y libertades, estado de derecho y elecciones y gestión electoral.

## Metodología y fuentes de información

Para realizar el diagnóstico de los países se siguió la tipología y la ubicación en regímenes políticos otorgada por el índice de democracia de *The Economist*<sup>1</sup> debido a que este índice ofrece datos actualizados al 2021 lo cual permite reflejar los acontecimientos más recientes para los países de Centroamérica y República Dominicana (cuadro 1).

La clasificación de regímenes políticos se establece dentro de los extremos de democracia y autocracia, con una categoría intermedia entendida como regímenes híbridos. Dicha clasificación depende de las calificaciones obtenidas en una serie de condiciones o propiedades agrupadas en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; libertades civiles; participación política; y cultura política. Los regímenes democráticos se clasifican en democracias estables y democracias imperfectas (ver cuadro 1). No obstante, para efectos del análisis realizado en este documento se trataron como una única categoría en razón

---

<sup>1</sup> El índice de democracia corresponde a una medición anual aplicada en 165 países alrededor del mundo, por medio de 60 indicadores agrupados en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; funcionamiento del gobierno; libertades civiles; participación política y cultura política. Otorga calificaciones entre el 0 y 10, donde 10 representa el mejor puntaje. Según la puntuación obtenida los países se clasifican en cuatro tipos de régimen: democracia estable, democracia imperfecta, régimen híbrido o régimen autoritario (The Economist Intelligence Unit, 2022)

de que en ambos casos se trata de sistemas políticos en los que están vigentes los principios democráticos, lo cual facilita el análisis comparativo a nivel regional.

Cuadro 1

Tipo de régimen político de países CARD<sup>a/</sup>. 2015-2021

Año	Régimen		Año	Régimen		Año	Régimen
2015	Democracia Imperfecta	El Salvador	2015	Democracia Imperfecta	Nicaragua	2015	Régimen Híbrido
2016			2016	Democracia Imperfecta		2016	
2017			2017	Democracia Imperfecta		2017	
2018			Régimen Híbrido	2018		Autoritario	
2019			Democracia Estable	2019			Democracia Imperfecta
2020			2020	Régimen Híbrido			
2021			2021				
2015	Democracia Imperfecta	Guatemala	2015	Régimen Híbrido			
2016			2016				
2017			2017				
2018			2018				
2019			2019				
2020			2020				
2021	2021						
2015	Democracia Imperfecta	Honduras	2015	Régimen Híbrido			
2016			2016				
2017			2017				
2018			2018				
2019			2019				
2020			2020				
2021	2021						

a/ Belice no se incluye en el análisis de The Economist, sin embargo, fue considerado como régimen democrático a partir de la evaluación que realiza el reporte de Freedom House<sup>2</sup>.

Fuente: Elaboración propia con datos de The Economist Intelligence Unit, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

A partir de este marco de clasificación y comparación de los países en regímenes políticos, se seleccionaron tres dimensiones analíticas relevantes para emprender el diagnóstico para cada país y denotar los ámbitos más destacables para cada una de las dimensiones. Si bien es cierto la escogencia de estas tres dimensiones deja por fuera otros aspectos, sí se incluyen las que se consideran más relevantes en este análisis.

Las tres dimensiones corresponden a gobierno representativo, funcionamiento del gobierno y derechos fundamentales. Se abordan aspectos vinculados a los procesos electorales y acceso al poder, la independencia y capacidades de instituciones públicas, el control de la corrupción, libertades civiles fundamentales, entre otros.

El cuadro 1 en el anexo muestra la estructura de operacionalización metodológica del diagnóstico, en específico indica las dimensiones y variables seleccionadas, así como los indicadores de referencia principales. La operacionalización de las dimensiones fue guiada por las contribuciones generadas por los indicadores de democracia más importantes (*Freedom House, The Economist, IDEA Internacional, Varieties of Democracy*).

Con base en dicha caracterización se procedió a medir el grado en que cada país cumple cada una de las condiciones a partir de los datos proporcionados por los indicadores principales y sus escalas de calificación (información en Anexo), a partir de ello se otorga una puntuación de 1 a 3, donde un valor de 1 plantea la ausencia absoluta de dicha característica o violaciones graves a la misma, 2 indica la presencia de la característica, pero con inconsistencias o irregularidades

<sup>2</sup> Freedom House. (2022). Belize: Freedom in the World 2022 Country Report. Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/belize/freedom-world/2022>.

importantes y 3 indica el cumplimiento pleno de la condición o faltas leves y esporádicas. Cuando el país no ha sido evaluado por el indicador utilizado se coloca un guion (-).

La presencia de puntuaciones de 1 y 2 son indicativas de mayor susceptibilidad y presencia de problemas que contribuyen al deterioro democrático en dimensiones específicas. Mientras que la presencia de calificaciones de 3 es indicativa de un mejor posicionamiento o mantenimiento de principios democráticos en las dimensiones analizadas. La operacionalización de las dimensiones democráticas se detalla en el cuadro 9 del anexo.

De esta manera, en el cuadro 2 se aprecia que de los países clasificados como democráticos (Belice, Costa Rica, Panamá y República Dominicana), Costa Rica y Panamá mantienen un mejor estado en las tres dimensiones analizadas debido a la menor presencia de calificaciones bajas. Mientras que República Dominicana, muestra problemas considerables en tres áreas de la dimensión del funcionamiento del gobierno. Belice, por su parte, debido a la ausencia de información, no permite realizar una comparación precisa, sin embargo, en los indicadores en los que, si cuenta con datos, no presenta puntuaciones de 1. e

En los países considerados como regímenes democráticos, la dimensión de gobierno representativo de acuerdo con las puntuaciones muestra mayor estabilidad o mantenimiento de principios democráticos comparación con los países clasificados como regímenes híbridos (excepto El Salvador), y Nicaragua clasificado como régimen autoritario. En estos países se observan los efectos de la influencia autoritaria y el deterioro de principios democráticos como la libertad de prensa e integridad electoral.

Cuadro 2

Puntuaciones simplificadas de caracterización democrática, países CARD. 2015-2022

Países	Gobierno Representativo			Funcionamiento del Gobierno				Derechos Fundamentales	
	Pluralismo Político	Competencia Electoral	Integridad Electoral	Pesos y Contrapesos	Control de la Corrupción	Independencia Judicial	Poder Infraestructural	Libertad de Prensa	Derechos Fundamentales
Belice	3	-	2	2	-	-	-	2	-
Costa Rica	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Panamá	3	3	2	2	2	1	3	2	2
R. Dominicana	3	2	2	2	1	1	1	2	2
El Salvador	3	3	2	2	2	2	1	2	2
Guatemala	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Honduras	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Nicaragua	2	2	1	2	1	1	2	1	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos promedio de calificaciones obtenidas para cada uno de los indicadores para años disponibles entre el período 2015-2022. (ver promedios en cuadro 11 en Anexo).

La información utilizada para complementar el diagnóstico proviene del Sexto Informe Estado de la Región<sup>3</sup>, publicado en julio del 2021, y las investigaciones, bases de datos y otros documentos que sirvieron de insumo para su elaboración; asimismo se utilizó como fuente fundamental, el reporte “El estado de la democracia en el mundo 2021”<sup>4</sup>: *Fomentar la resiliencia en tiempos de pandemia* de IDEA Internacional publicado en noviembre 2021.

Complementariamente se realizó una amplia búsqueda para identificar nuevas investigaciones e informes sobre los temas político – institucionales en que se está profundizando y se consultó a fuentes de información tanto en los países cubiertos por el estudio, como a nivel internacional, para actualizar las series estadísticas e indicadores más relevantes.

En las siguientes secciones se profundiza sobre cada uno de los regímenes políticos y el desempeño de los países en cada una de las tres dimensiones analíticas. Asimismo, y con base en dichos diagnósticos se plantean desafíos y áreas de acción prioritarias de acción para cada uno de los tres regímenes políticos analizados.

## **Regímenes democráticos: Belice, Costa Rica, Panamá y República Dominicana**

### **Características generales**

La región CARD cuenta con cuatro países que son considerados regímenes democráticos, Belice, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El estatus de democracia alcanzado es resultado de la resiliencia electoral o progresos sostenidos en áreas estratégicas que han evitado caídas mayores en su desempeño general. No obstante, el estancamiento en algunos de sus indicadores ha impedido alcanzar mejores resultados (cuadro 3).

---

<sup>3</sup> Desde 1996 el Informe Estado de la Región ha permitido consolidar una plataforma de información, investigación y formación de opinión pública sobre el desarrollo humano sostenible (DHS) en Centroamérica. El Informe ofrece una mirada profunda sobre un conjunto de temas clave para conocer la evolución reciente del DHS en Centroamérica. En su elaboración participan diversos centros académicos, especialistas, fuentes de información, líderes sociales y políticos de todos los países, lo que permite un balance regional de diversas visiones y perspectivas sobre los temas de interés.

<sup>4</sup> Desde 2017 IDEA Internacional lleva adelante una iniciativa cuya meta es analizar el estado global de la democracia mediante el examen de su evolución y sus tendencias. En el marco de esa iniciativa se elaboró El estado de la democracia en el mundo 2021, un informe que presenta una revisión del estado global de la democracia durante 2020 y 2021. En este caso se consideraron las tendencias democráticas posteriores a 2015 y previas a la pandemia de la COVID-19, para establecer el contexto que permite explicar la situación actual.

## Cuadro 3

## Puntuaciones simplificadas de caracterización democrática, regímenes democráticos. 2015-2022

Países	Gobierno Representativo			Funcionamiento del Gobierno				Derechos Fundamentales	
	Pluralismo Político	Competencia Electoral	Integridad Electoral	Pesos y Contrapesos	Control de la Corrupción	Independencia Judicial	Poder Infraestructural	Libertad de Prensa	Derechos Fundamentales
Belice	3	-	2	2	-	-	-	2	-
Costa Rica	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Panamá	3	3	2	2	2	1	3	2	2
R. Dominicana	3	2	2	2	1	1	1	2	2
El Salvador	3	3	2	2	2	2	1	2	2
Guatemala	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Honduras	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Nicaragua	2	2	1	2	1	1	2	1	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos promedio de calificaciones obtenidas para cada uno de los indicadores para años disponibles entre el período 2015-2022. (ver promedios en cuadro 11 en Anexo)

En general, estas naciones se caracterizan por el respeto de libertades políticas y civiles básicas, así como la celebración de procesos electorales libres, limpios y universales que propician la pluralidad y la competitividad política.

El funcionamiento del gobierno es satisfactorio, no obstante, el aumento de las desigualdades refleja importantes debilidades en aspectos de gobernanza. Particularmente, el aumento de fenómenos de corrupción. Aun así, en términos generales, el sistema de control entre los poderes del estado se cumple relativamente, así como la autonomía de la administración de la justicia. Mientras que la libertad de opinión y la independencia de medios de comunicación es respetada y protegida, con algunas excepciones.

### Mayor nivel de apoyo a la democracia

A pesar del deterioro experimentado en el largo plazo, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas (Lapop), el respaldo a la democracia por parte de la ciudadanía en los años 2020/2021 en estos países se mantenía entre el 60% y 70%, lo que implica que la mayoría de la población considera que, a pesar de los problemas que le aquejan, la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno.

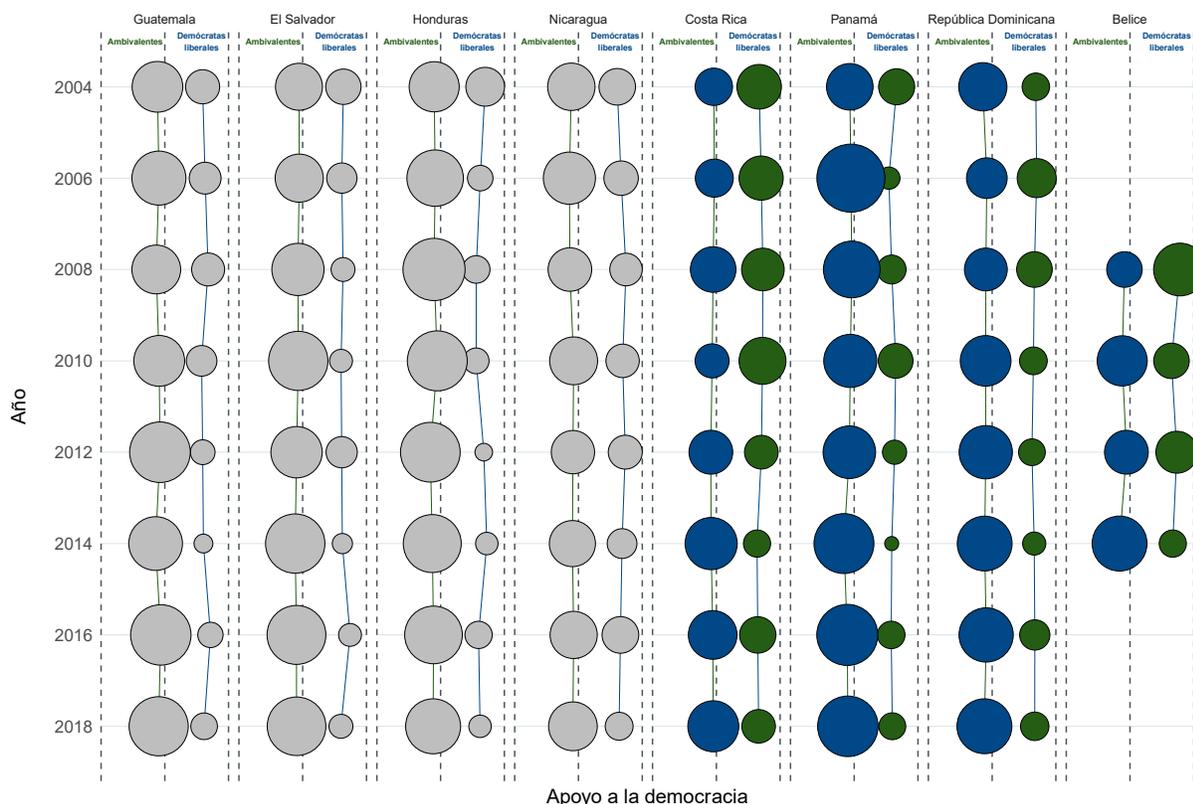
Al profundizar en las características de los grupos sociales que han cambiado su apoyo a la democracia a partir del análisis de los perfiles de apoyo a la democracia<sup>5</sup> analizados en el *Sexto Informe del Estado de la Región (2021)*, se puede concluir que los procesos de democratización de la región no implicaron la conformación de una base amplia de demócratas, por el contrario, la proporción de personas defensoras de la democracia ha disminuido y aumentó la proporción de población escéptica en relación con ella (PEN, 2021).

<sup>5</sup> El perfil de apoyo a la democracia comprende un patrón específico de actitudes de aceptación o rechazo a la democracia como sistema político, construido con base en una serie de ítems sobre percepciones de tolerancia y de respaldo a la democracia contenidas en los estudios de opinión del Barómetro de las Américas (Lapop) en el período 2004-2018. Los detalles sobre la metodología utilizada pueden ser consultados en el capítulo 13 del Sexto Informe Estado de la Región (2021).

En el grupo de países con regímenes democráticos están cinco de los seis países de la región en los que la proporción de demócratas es mayor. Este grupo oscila entre 11,9% en Costa Rica y 7,5% en Panamá e incluye personas que tienen niveles altos de tolerancia y de apoyo al sistema. En este grupo de países es menor el porcentaje de la ciudadanía que mantiene actitudes ambiguas y contradictorias con la democracia, los llamados ambivalentes, excepto en Panamá donde llega al 40% de la población, el más alto de toda la región (gráfico 1).

Gráfico 1

Porcentaje de personas ambivalentes y demócratas liberales, grupo de países con regímenes democráticos



Fuente: Guzmán Castillo, 2021 en PEN, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas.

## Resiliencia de la democracia representativa

Costa Rica, Panamá y República Dominicana mantienen un historial de regularidad en la alternancia del poder mediante elecciones libres y competitivas. Los comicios de la última década se han llevado a cabo de forma periódica y de acuerdo con las fechas establecidas constitucionalmente<sup>6</sup> sin irregularidades significativas que comprometan la legitimidad y transparencia de los resultados.

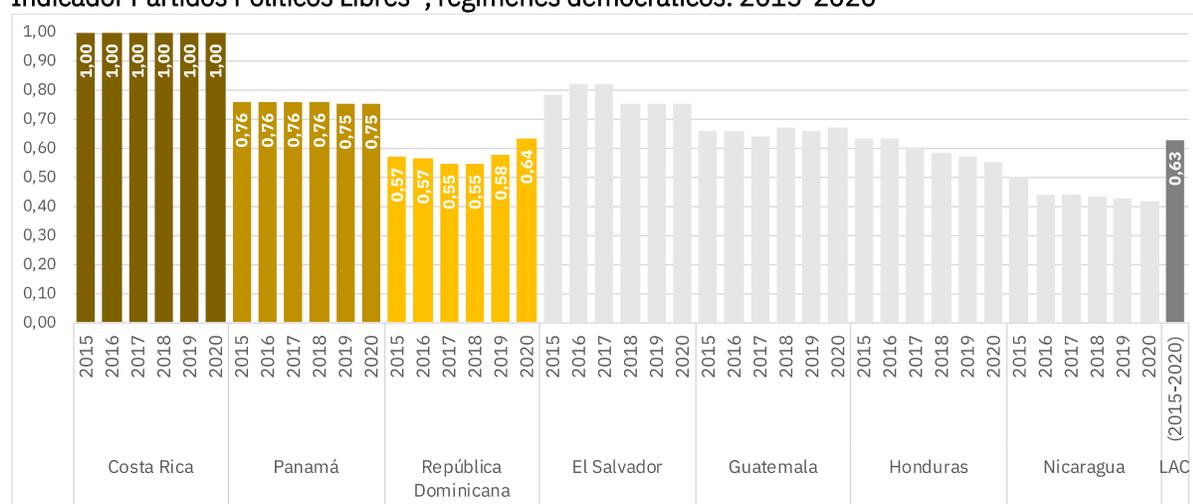
<sup>6</sup> Con la excepción de República Dominicana cuyas elecciones generales previstas para 17 de mayo del 2020 fueron postergadas al 5 de julio de ese mismo año a causa de la emergencia sanitaria de la COVID-19 declarada el 11 de marzo del 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Resolución No. 42-2020 del 13 de abril de 2020, disponible en: [\(Junta Central Electoral 2020\)](#). [\(OMS 2020\)](#).

Asimismo, los tres casos poseen sistemas políticos multipartidistas consolidados que dan muestra de la relativa pluralidad de representación en el poder y de la libertad de expresión y voto con la que cuenta la oposición electoral. Por su parte, Belice, que cuenta con el único sistema parlamentario y bipartidista de la región, también registra transferencias de poder regulares en donde la oposición ha conseguido libremente aumentar su caudal electoral y puestos de representación por medio de procesos electorales legítimos.

De acuerdo con el indicador de partidos políticos libres que evalúa la presencia o no de barreras para la formación de partidos, su autonomía del régimen de gobierno, la pluralidad de alternativas y la facilitación de competitividad; Costa Rica refleja el mejor desempeño de la región con calificaciones máximas (1.0) en cinco años consecutivos (2015-2020) (gráfico 2) ratificando su reputación como uno de los sistemas electorales más estables de la región y el continente.

Gráfico 2

Indicador Partidos Políticos Libres<sup>a/</sup>, regímenes democráticos. 2015-2020



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor libertad de los partidos políticos. LAC corresponde al promedio de las calificaciones entre período 2015- 2020 para los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, 2020, Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

Panamá, por su parte, también refleja un buen desempeño en el grado de libertad de los partidos políticos con puntuaciones por arriba de 0,75. Mientras que República Dominicana puntúa por arriba de 0,55, pero con una tendencia de mejoría en años recientes.

El caso de Belice no se encuentra registrado en este indicador, sin embargo, según datos de Participación y Pluralismo Político de Freedom House, su desempeño se ubica cercano a los niveles de Costa Rica y Panamá con una nota agregada de 14 en un rango de calificación de 0 a 16, donde 0 indica el peor desempeño y 16 el mejor (gráfico 3).

Costa Rica, cuenta con una representación política plural y fragmentada a nivel parlamentario. A lo largo de los últimos años, la diversidad de actores de oposición al bipartidismo tradicional ha aumentado la competitividad de los procesos electorales costarricenses. No obstante, no fue

hasta el 2014 con la victoria electoral del Partido Acción Ciudadana (PAC), que se dio la ruptura de tres décadas de dominio presidencial entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

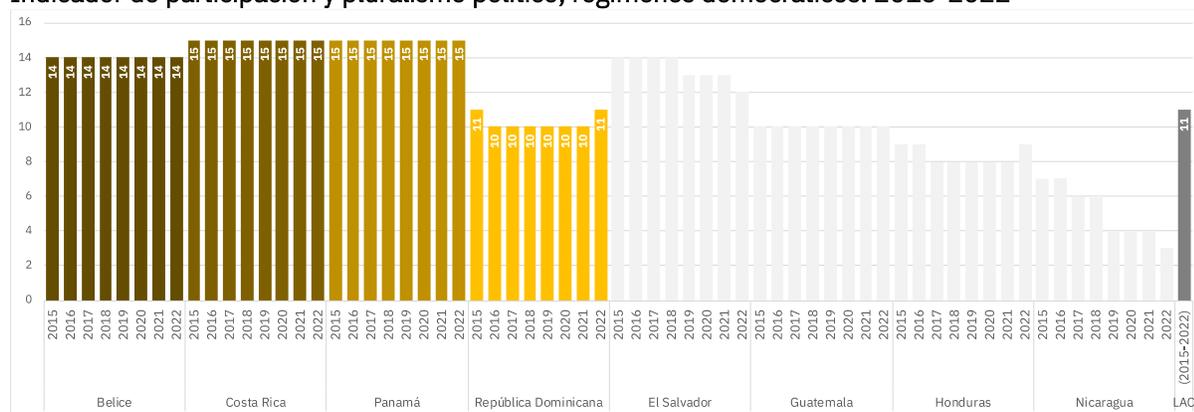
Durante los dos períodos de gobierno consecutivos del PAC (2014-2018, 2018-2022) la oposición ha mantenido el control parlamentario. En el 2014, la Asamblea Legislativa estuvo compuesta por 9 partidos políticos, mientras que en el 2018 se redujo a 7 partidos. De los 57 escaños legislativos, el oficialismo obtuvo 13 en el 2014 y 10 en el 2018.

En las más recientes elecciones del 2022, el PAC no alcanzó ningún puesto de representación popular, mientras que el partido emergente Progreso Social Democrático (PSD), nunca antes participó de comicios electorales ni del gobierno, obtuvo la victoria presidencial al derrotar al PLN en ronda de balotaje con una diferencia de votos de 5,7 puntos porcentuales (ver anexo 3 con información detallada sobre los resultados electorales).

Los comicios del 2022 en Costa Rica tuvieron la cifra histórica de 25 partidos políticos inscritos para la contienda presidencial y legislativa, con propuestas de distinto orden ideológico. En esta ocasión la integración de la Asamblea Legislativa se redujo a 6 bancadas partidarias distintas de las cuales dos corresponden a partidos emergentes (PSD y Partido Liberal Progresista -PLP).

En el caso de Panamá, que ha celebrado seis procesos electorales generales desde su transición a la democracia en 1990, se reconoce un sistema multipartidista moderado caracterizado por su alta volatilidad, es decir que de unos comicios a otros hay una amplia cantidad del electorado que transfiere su voto a un partido distinto (Rosales Valladares, 2019, p. 86). Esta volatilidad se refleja en la incapacidad histórica del oficialismo de obtener victorias electorales de forma consecutiva.

**Gráfico 3**  
Indicador de participación y pluralismo político, regímenes democráticos. 2015-2022<sup>a/</sup>



a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones entre período 2015- 2022 para los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House.

En las elecciones del 2009 por primera vez la silla presidencial no fue ocupada por un miembro de los partidos tradicionales –Partido Panameñista (PPa)<sup>7</sup> y Partido Revolucionario Democrático (PRD)– en dicha ocasión el gane lo obtuvo el partido Cambio Democrático (CD) de la mano de Ricardo Martinelli. No obstante, tanto en el 2014 como en el 2019, el PPa y el PRD retomaron su protagonismo y concentración de votos. En el 2014 ganó el PPa con Juan Carlos Varela a la cabeza y en el 2019 Laurentino Cortizo del PRD en alianza con el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLINERA).

Los comicios del 2014 sobresalen por la introducción por primera vez de un partido de izquierda el Frente Amplio por la Democracia (FAD) y por inclusión de las candidaturas de libre postulación<sup>8</sup> que refiere a la posibilidad de inscripción de candidatos o candidatas por fuera de las organizaciones partidarias (Barragán & Ruh, 2014, pp. 10, 36). La actual configuración de la Asamblea Nacional tras las elecciones del 2019 incluye 4 fracciones partidarias y 5 escaños ocupados por representantes independientes<sup>9</sup>.

República Dominicana técnicamente podría considerarse como un sistema multipartidista a raíz de la cantidad de partidos políticos que participan, sin embargo, en esencia se le reconoce como un “bipartidismo acompañado”, pues usualmente cuenta con dos fuerzas principales que marcan tendencias contrarias en el sistema y un conjunto de partidos pequeños que participan de la contienda configurados en alianzas (López Pintor, 2021, pp. 20, 21).

Los dos partidos políticos principales son el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), y en un tercer lugar se puede ubicar al Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Tanto el PRD como el PLD han experimentado escisiones que han dado como resultado nuevos partidos políticos. Destaca el Partido Revolucionario Moderno (PRM), proveniente de una ruptura interna del PRD, cuyo líder Luis Abinader obtuvo la presidencia en las más recientes elecciones de 2020 (López Pintor, 2021, p. 21).

La tradición de conformación de alianzas electorales en el sistema de partidos dominicano propicia una “...fragmentación extrema de fuerzas políticas...” expuesta en la actual configuración de la Cámara de Diputados en donde están representadas 14 fuerzas políticas (López Pintor, 2021, pp. 20, 21).

En Belice, las principales fuerzas partidarias entre las que se alterna el poder son el Partido Popular Unido (*People’s United Party*) (PUP) y el Partido Demócrata Unido (*United Democratic Party*) (UDP). En las elecciones más recientes del 2020, después de 12 años de gobierno del partido UDP, la oposición obtuvo la victoria con alrededor del 60% de los votos. Otros partidos políticos<sup>10</sup> y candidaturas independientes han participado de los comicios, sin embargo, no han alcanzado representación parlamentaria.

---

<sup>7</sup> En algunos momentos también denominado Partido Arnulfista.

<sup>8</sup> Candidaturas de Libre Postulación (Art. 312 del Código Electoral): La legislación panameña indica que únicamente pueden participar las tres precandidaturas que obtuvieron el mayor número de apoyos.

<sup>9</sup> Asamblea Nacional de Panamá. (s/f). *Curules de Diputados Asamblea Nacional*. Recuperado el 19 de junio de 2022, de <https://asamblea.gob.pa/diputados/bancadas>

<sup>10</sup> En las elecciones del 2020 además del PUP y el UDP participó el Partido Progresista de Belice (*Belize Progressive Party*) (BPP) y Frente Popular de Belice (*Belize People’s Front*) (BPF) (Marino, 2020).

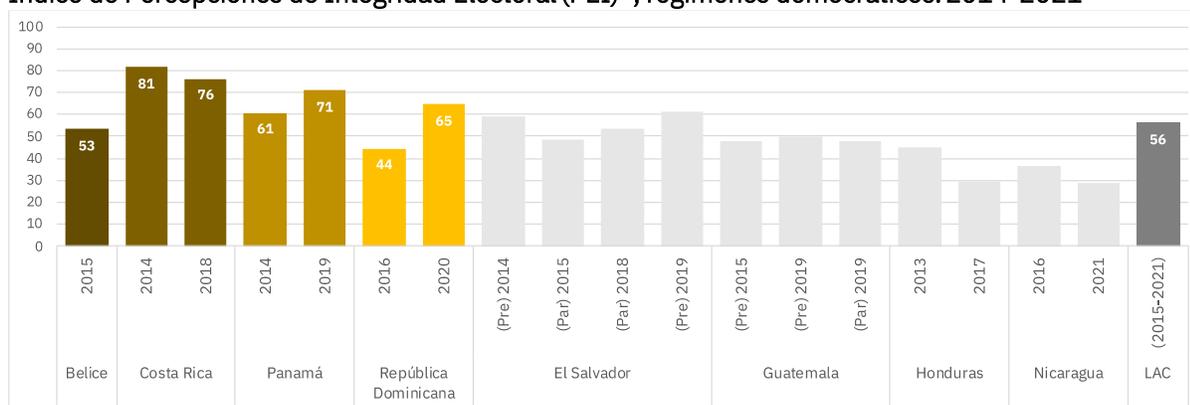
A pesar de relativa libertad de participación, es importante mencionar que el sistema electoral de Belice con escrutinio mayoritario uninominal (*first-past-the-post*) en la que se obtiene la victoria de la circunscripción por mayoría relativa de votos (la mitad más uno), afianza la tendencia bipartidista y excluye a partidos políticos minoritarios y emergentes (Freedom House, 2018; Reynolds et al., 2005, pp. 37, 43).

Cabe destacar que, aunque todos los países cuentan con distintos mecanismos para viabilizar la participación electoral fuera de su territorio, República Dominicana, Panamá y Costa Rica son los que cuentan con mayor proporción de personas que han ejercido este derecho. En las últimas elecciones de estos países, la participación osciló entre 12,4 (Costa Rica) y 21,7% (República Dominicana), mientras en los demás países no superó el 3% (ver anexo 2).

Otro factor relevante en la representatividad democrática del gobierno de estos países es el nivel de integridad que mantienen en los procesos electorales. En específico, el índice de percepciones de integridad electoral muestra que los puntajes que tienden a la mejora y son superiores a 65 en los últimos comicios evaluados, con excepción de Belice (gráfico 4).

Gráfico 4

Índice de Percepciones de Integridad Electoral (PEI)<sup>a/</sup>, regímenes democráticos. 2014-2021



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de baja integridad electoral. Datos del 2021 para Honduras no están disponibles. LAC corresponde al promedio del índice para las elecciones presidenciales y parlamentarias durante período (2015-2021) de los países de América Latina y el Caribe. Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Integridad Electoral, Garnett et al. 2022.

Belice con una calificación general de 53, tiene un buen desempeño en el proceso de votación, conteo de votos, declaración de resultados electorales y en la integridad de las autoridades electorales; pero en las áreas de financiamiento de campañas, registro de electores y legislación electoral aún poseen un conjunto de malas prácticas que perjudican su calificación general.

Sobre lo anterior, el informe de las elecciones del 2015 en Belice realizado por la Misión de Observación de la OEA, apuntaba a problemas de equidad y representatividad debido a la desactualización de circunscripciones electorales (MOE/OEA, 2015). En términos de financiamiento son el único país de la región que no cuenta con un esquema de financiamiento público que da como resultado una dependencia única del esquema privado en detrimento de la

igualdad en la competitividad partidaria al excluir las formas de nivelación otorgadas por el acceso a fondos de carácter público<sup>11</sup>.

Además, la ausencia de regulaciones sobre financiamiento en Belice se torna particularmente problemático debido a las diferencias difusas y ausencia de regulación en el uso de recursos por parte del Estado y por parte del partido oficialista durante las campañas electorales como la del 2015. Ante esto se han planteado recomendaciones como la aprobación de legislación que exija la divulgación de las fuentes de financiamiento y gastos de los partidos políticos, y la reconstitución de la Comisión de Integridad, o el establecimiento de otro mecanismo similar para vigilar y supervisar el dinero de las campañas (MOE/OEA, 2015).

El caso de República Dominicana sobresale por la mejoría percibida con respecto a las elecciones del 2016, resultado de la disminución de malas prácticas en los ámbitos vinculados a las autoridades electorales, el conteo de votos y la deliberación de resultados. Las áreas con bajas puntuaciones se relacionan al proceso de voto y financiamiento electoral.

En específico se puede denotar para República Dominicana las irregularidades en el ámbito de inscripción, particularmente en la planificación del padrón de electores que votan en el extranjero. También se han señalado debilidades en el grado de preparación del personal y de las instituciones a cargo de la organización y gestión de comicios, especialmente en las personas en puestos de fiscalía y a la ausencia de espacios de capacitación que prevenga incurrir en omisiones y errores durante las fases de levantamiento de actas y transmisión de resultados (MOE/OEA, 2020).

Sobre el procedimiento de votación los problemas tecnológicos para la implementación del voto automático (voto electrónico) desencadenaron la postergación de los comicios municipales en previstos para febrero del 2020 en República Dominicana. En particular se presentaron inconvenientes en la configuración de boletas en las máquinas de voto automático y en alrededor del 60% de los equipos, más adelante se detectaron defectos en el software que impedían que las máquinas contaran con los datos correspondientes a las mesas de votación (MOE/OEA, 2020).

Por otra parte, sobresale el oportuno nombramiento de la nueva procuradora especializada para la investigación y persecución de los crímenes y delitos electorales, sin embargo, este avance puede opacarse por la carencia de los medios materiales, logísticos y de independencia organizacional para llevar adelante sus funciones (MOE/OEA 2020).

Además conviene prestar atención al choque de funciones entre autoridades de gobierno, puntualmente el Tribunal Superior Electoral (TSE) de República Dominicana ha visto su autoridad contenciosa electoral disminuida a raíz de las interpretaciones restrictivas por parte del Tribunal Constitucional, que incluso ha encargado al Tribunal Contencioso Administrativo asuntos de competencia electoral facultados a la Junta Central Electoral (JCE) bajo la justificación de que revisten de naturaleza administrativa (MOE/OEA, 2020).

---

<sup>11</sup> Steven y Zovatto, Daniel (eds.). 2004. De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina, San José: OEA-IDEA Internacional, p. 309. Gutiérrez y Zovatto, Daniel (coord.). 2011. Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. México: IDEA Internacional-OEA-UNAM, p. 7.

Aunado a esta confusión de competencias jurisdiccionales, la JCE que es la autoridad de justicia especializada en materia electoral se ha mostrado omisa frente a denuncias planteadas, el silencio en sus pronunciamientos es un aspecto que genera incertidumbre e inseguridad jurídica a las personas impugnantes y figuras políticas en general debido a la dificultad que genera para garantizar una justicia oportuna (MOE/OEA, 2020).

Costa Rica es el país de mejor rendimiento de calidad dentro del conjunto, su buen desempeño se respalda principalmente en las áreas vinculadas a la organización electoral, en especial las que involucran registro de votantes, conteo de votos, pronunciamiento de resultados, procedimientos y autoridades electorales. No obstante, entre las elecciones de 2014 y las de 2018 hubo una disminución en su promedio general.

Las dimensiones responsables de esta diferencia de desempeño son primordialmente el financiamiento electoral y la cobertura mediática durante las campañas electorales. En específico, Costa Rica cuenta con un esquema de financiamiento directo, otorgado para actividades electorales y de orden partidista y son asignados a partir de la proporcionalidad de votos recibidos en las elecciones. Este tipo de condicionamientos obliga a los partidos políticos emergentes a una mayor dependencia de financiamiento de tipo privado. Además, carece de regulación para establecer límites en el gasto de un partido político y en los gastos en publicidad en medios de comunicación durante campaña electoral<sup>12</sup>.

A partir de la reforma electoral del 2009 que añadió potestades de fiscalía sobre los ingresos recibidos por los partidos se ha logrado dar seguimiento y condena a delitos de estafa y falsificación de documentos e irregularidades en la gestión financiera electoral. En específico, entre el 2010 y el 2021, se registran alrededor de 23 denuncias entre las cuales el PLN acumula 6 vinculadas a estafa, estructuras paralelas, donaciones de personas jurídicas, entre otros; el PRN 4 denuncias y el PAC y Movimiento Libertario (ML) con 3 denuncias cada uno.<sup>13</sup> Sobre dichas denuncias e investigaciones, el partido ML<sup>14</sup> y el partido oficialista PAC durante los períodos 2014-2018 y 2018-2022, fueron condenados por estafa contra el TSE a la hora de cobrar la deuda política de las elecciones del 2010. Estas condenas impusieron años de cárcel para las personas involucradas, además de pagos monetarios por daños.

Pese a estos avances, en Costa Rica se ha señalado que el esquema de financiamiento de las campañas electorales es inequitativo y problemático, principalmente por la dependencia entre la figura de los partidos políticos, el sistema bancario y las empresas encuestadoras (MOE/OEA, 2022). De acuerdo con el Informe del Estado de la Nación (2021a, p. 218), las reglas del sistema de financiamiento político exponen a los partidos políticos a la captura de capitales o fuerzas ajenas a la organización lícitas o ilícitas y que ponen en riesgo su independencia y misión de representación.

Las donaciones a los partidos se han reducido, y éstos aumentan su dependencia del endeudamiento para financiar sus campañas políticas, utilizan mecanismos de captación de dinero

---

<sup>12</sup> Información de la base de datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional.

<sup>13</sup> Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE en PEN (2021, p. 238).

<sup>14</sup> Cambroner, Natasha. 5 de octubre 2015. Vicepresidente del Movimiento Libertario condenado a ocho años de prisión por estafa. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/vicepresidente-del-movimiento-libertario-condenado-a-ocho-anos-de-prision-por-estafa/UY2ZRD7C65CB5G7V2DWNW72PFU/story/>

como los certificados de cesión o bonos de deuda política que favorecen a agrupaciones con mejores expectativas electorales o las que pueden acceder a garantías fiduciarias que respaldan el monto solicitado, tornándolas en un instrumento desigual, pero además perniciosos, pues suelen concentrarse en pocas manos y porque dificultan la transparencia de la procedencia del financiamiento anticipado (PEN, 2021a, pp. 241–243).

En esa medida, se ha abogado por avanzar en la eliminación de los bonos de deuda política, fortalecer el financiamiento público anticipado y establecer franjas electorales en medios de comunicación como esquema indirecto de financiamiento (PEN, 2021a; Picado & Chacón, 2019).

En lo que respecta cobertura mediática, las deficiencias en Costa Rica en parte se relacionan con la ausencia de acceso libre o subsidiado a medios de comunicación por parte de los partidos políticos, este es un aspecto vital para el establecimiento de bases mínimas apoyo en períodos de campaña electoral que posibiliten mantener equidad entre la oferta partidaria.

Cualquier tipo de subvención vinculada a los medios de comunicación se ha tornado transcendental para sobrellevar el aumento de los costes de las campañas electorales (Falguera et al., 2015), pero en Costa Rica no se ha logrado avanzar en esta línea. Además, como se mencionó anteriormente, el país no cuenta con regulación publicitaria en medios de comunicación y este factor puede ser perjudicial en medio de los datos de alta concentración mediática de la publicidad oficial y electoral<sup>15</sup> que indican la presencia de unos pocos actores privados de gran influencia en la difusión de información electoral y ampliamente beneficiados del negocio de las campañas electorales.

Panamá, por su parte, es el segundo país mejor colocado en esta medición de integridad electoral. Las áreas con mejor desempeño son aquellas vinculadas a las autoridades electorales, conteo de votos, promulgación de resultados y procedimientos electorales. Mientras que las más problemáticas son, al igual que en Costa Rica, el financiamiento electoral y la cobertura mediática. Panamá cuenta con las campañas políticas más caras de Centroamérica. En el 2014 se estimaba un costo de 31 dólares por cada voto, mientras que en Costa Rica el costo para las elecciones del 2010 rondaba los 10 dólares. El alto costo de las campañas suele vincularse a altos niveles de inequidad entre los partidos políticos, perjudicando especialmente a los partidos emergentes y minoritarios (MOE/OEA, 2014)

Como respuesta a la situación, en el 2017 se incorporó una reforma en la que se establecieron cambios relevantes sobre fórmula de distribución del aporte estatal, regulaciones de las donaciones privadas, restricciones a la publicidad, mecanismos de rendición de cuentas y sanciones. Además, se establecieron topes al financiamiento privado, obligatoriedad de cuenta bancaria única para el manejo de fondos e informes sobre ingresos y gastos de campaña (MOE/OEA, 2019c).

Sin embargo, los topes de gasto siguen siendo altos y sin fundamento técnico claro, además no hay control sobre el destino del financiamiento a nivel interno de los partidos por lo tanto los gastos tienden a dirigirse enteramente a la campaña presidencial, excluyendo el apoyo a candidaturas de orden subnacional. Por otra parte, la fórmula utilizada para distribuir el

---

<sup>15</sup>Rodríguez López, J. (2020). Publicidad oficial y electoral: Un negocio con pocos actores. En *II Informe del Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica* (p. 209). PROLEDI | CICOM.

financiamiento preelectoral perjudica a las candidaturas de libre postulación, por lo que las pone en desventaja y en dependencia de financiamiento privado (MOE/OEA, 2019c).

En general, es importante reconocer, la práctica panameña de revisión de la normativa electoral luego de cada proceso electoral celebrado. Un ejercicio institucionalizado para la autocrítica y el fortalecimiento de la democracia electoral ejemplar y liderado por la Comisión Nacional de Reformas Electorales (MOE/OEA, 2019c).

### **Subsistencia de la separación de poderes**

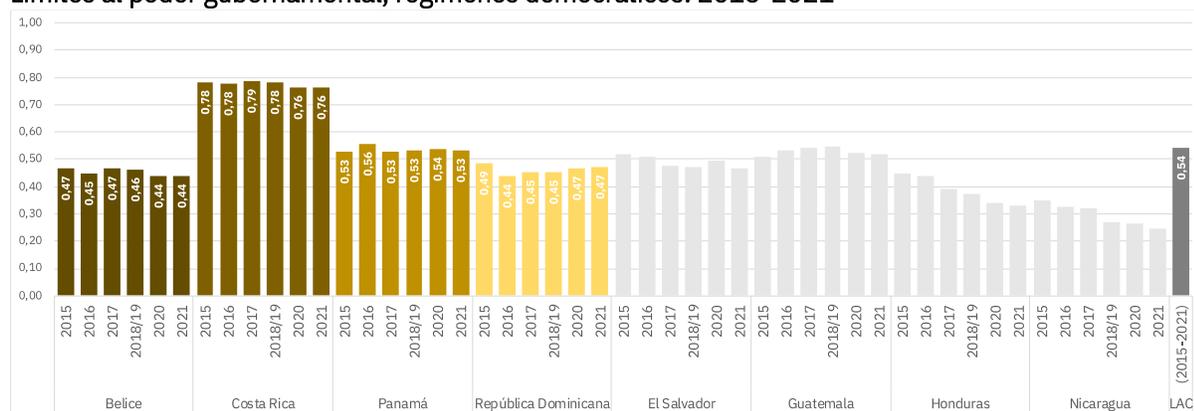
Si bien los regímenes de Belice, Costa Rica, Panamá y República Dominicana cumplen con un funcionamiento del gobierno en donde prima la autonomía de las instituciones del estado, el mantenimiento del principio de separación de poderes y la responsabilidad política, con casos de corrupción transitorios y abordados por las entidades correspondientes, a nivel general tienen indicios de deterioro particularmente en términos de la presencia de casos de corrupción.

Sobre el control cruzado entre los poderes del Estado, como se muestra en el gráfico 5, las capacidades de limitación al poder gubernamental no son muy alentadoras, en general se asemejan al desempeño de los regímenes híbridos, por debajo de la línea de 0.50, con la excepción de Costa Rica que tiene las mejores puntuaciones de la región.

Los factores en los que se mantienen mejores puntuaciones son la presencia de contrapesos no gubernamentales y las transiciones de poder apegadas a la ley. En general, en estos países no hay persecución o expulsión de organizaciones internacionales, se toman en cuenta sus recomendaciones y su labor de fiscalización y colaboración es bienvenida. En cuanto a las transiciones de poder o de gobierno, generalmente no hay acusaciones infundadas de fraude, los cargos de representación son alternados a partir de la voluntad general evidenciados en procesos electorales, la oposición acepta las derrotas electorales

Entre los factores que inciden sobre este puntaje destacan la capacidad limitada de sanción e investigación sobre conductas indebidas o transgresiones de la función pública y límites al poder gubernamental por parte de auditorías independientes, este particular mide la independencia y deficiencias en la capacidad de los organismos de auditoría y fiscalización, así como agencias de derechos humanos para ejercer contrapesos efectivos y supervisión del gobierno.

## Gráfico 5

Límites al poder gubernamental, regímenes democráticos. 2015-2021<sup>a/</sup>

a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones entre período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de World Justice Project.

En relación con lo anterior, la independencia del poder judicial y su habilidad de ejercer efectivamente contrapeso sobre el poder ejecutivo también representa un factor esencial en la representación democrática de los gobiernos.

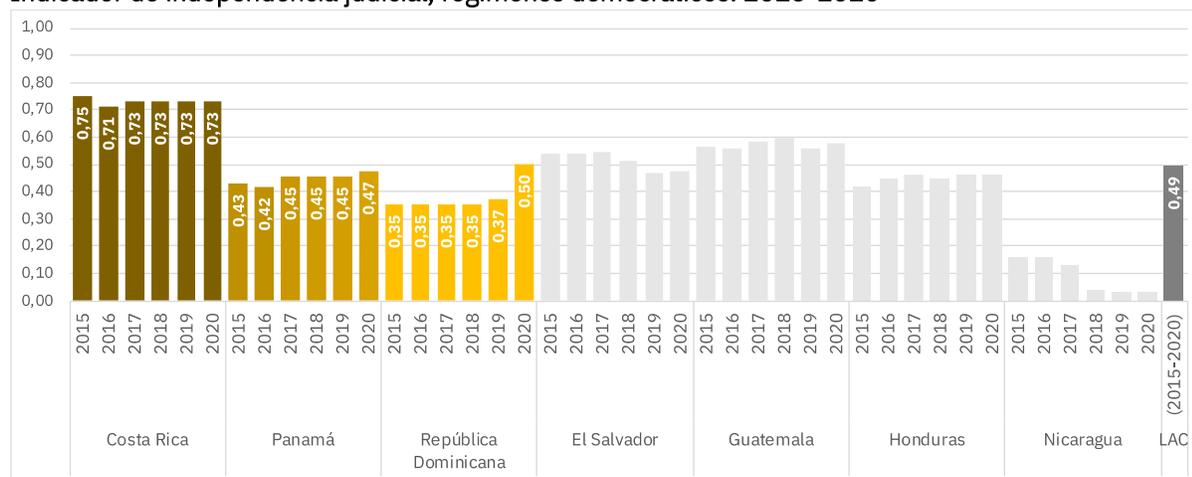
Para asegurar la independencia judicial se han establecido en varios de los países de la región CARD diversos mecanismos legales que procuran que la conducción de procesos judiciales se lleve a cabo sin presiones ajenas a la ley. No obstante, la injerencia de partidos políticos en la selección y nombramiento de magistraturas ha deteriorado la autonomía de estos órganos y el principio de separación de poderes.

De acuerdo con el índice de independencia judicial, Costa Rica presenta puntajes altos, por arriba de 0.70, mientras que Panamá y República Dominicana, mantienen un rendimiento deficiente, aunque con tendencia de mejoría en años recientes (gráfico 6).

Las repercusiones de la ausencia de autonomía de los órganos y funcionarios del poder judicial se derivan de la incapacidad de asegurar y confiar en su labor para ejercer control y fiscalización sobre otros poderes del Estado y con ello frenar los abusos de poder, con lo cual se pierde la legitimidad y gestión general de la administración de la justicia que funge como pilar de la democracia.

Según el análisis de las diferentes etapas de la conformación de las magistraturas, se indica que Belice, Costa Rica y Panamá en el proceso de preselección y nombramiento requieren de la adopción de consejos de judicatura, regulación clara y mecanismos de control en contraposición a la dependencia e influencia de los partidos políticos que participan de dichos procesos (Portillo, 2020).

## Gráfico 6

Indicador de independencia judicial, regímenes democráticos. 2015-2020<sup>a/</sup>

a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor independencia judicial. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, 2021. Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

En ese sentido, la Relatoría Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, planteó un conjunto de recomendaciones para mejorar la normativa vinculada a la autonomía judicial, en particular, para Belice sugiere la inclusión de participación ciudadana en el proceso de selección y nombramiento, especialmente para los nombramientos de la Corte de Apelación. También sugiere ampliar el periodo de mandato de magistraturas y jueces.

Para Costa Rica, se recomienda la revisión del régimen sancionador debido a que la Ley Orgánica del Poder Judicial faculta a la Corte Plena a sancionar a un juez por el criterio emitido en sus resoluciones, una disposición que afecta directamente la facultad discrecional del juez para decidir en los asuntos de su competencia. En el caso panameño se aconseja la aprobación de una Ley de Carrera Judicial y la creación de un consejo de administración imparcial e independiente. Por su parte, República Dominicana muestra uno de los mejores avances en el último año.

### Incremento de corrupción en la función pública

El fraude y la corrupción generan un gran impacto negativo en la eficacia de las respuestas del gobierno. Los escándalos y la percepción de influencias indebidas y prácticas poco éticas pueden socavar la confianza en el gobierno y poner en peligro el apoyo de los ciudadanos a las reformas y opacar la administración de los gobiernos.

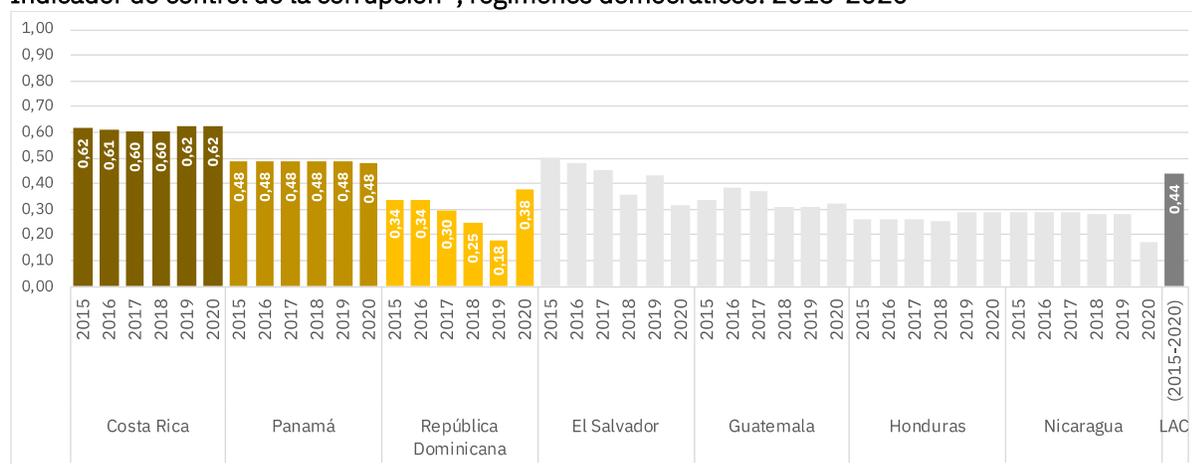
De acuerdo con el indicador de control de la corrupción, Costa Rica y Panamá son los países mejor posicionados, mientras que República Dominicana presenta los peores niveles de control de la corrupción, sin embargo, en la más reciente medición del 2020, muestra una mejoría significativa (gráfico 7). Peso a ello, la corrupción sigue siendo imperante y se constituye en uno de los principales retos para los regímenes democráticos.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2021 publicado por Transparencia Internacional, tres de los cuatro países de este grupo (Belice no es evaluado) son los que ocupan las mejores posiciones de la región en este ranking mundial: Costa Rica en la posición 39 de 180 países analizados, seguido por Panamá en la 105 y República Dominicana en la 128.

Aunque de acuerdo con el Barómetro de las Américas la corrupción no es percibida como principal problema del país a lo largo de los últimos años, durante el periodo 2004-2019 la percepción muestra un comportamiento al alza, pero sólo en Costa Rica, Guatemala y República Dominicana más del 10% de la población lo identifica como el principal problema en el último año para el que existe información.

Gráfico 7

Indicador de control de la corrupción<sup>a/</sup>, regímenes democráticos. 2015-2020



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor control de la corrupción. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, 2021. Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

Entre los elementos que determinan los índices deficientes de control de la corrupción destaca la ausencia de herramientas legislativas útiles para la prevención y sanción de las irregularidades en la función pública, que generan un ciclo de impunidad, desconfianza en la administración de la justicia y normalización de la corrupción. Así como la falta de transparencia y apertura de la información pública que son cruciales para la una buena gobernanza (Melgar, 2015).

En Panamá, aunque se han establecido a lo largo de los años mecanismos para prevenir los actos de corrupción, su aplicación ha sido irregular y el contenido de dichos mecanismos suele ser débil en parte por la escasez de recursos para su implementación dentro del sistema judicial y voluntad política. Por ejemplo, en el 2017 fue creada la figura de Fiscalía Especial Anticorrupción, pero desde su institución no se han logrado asegurar sanciones para varios casos de relevancia nacional.

El escándalo de corrupción asociado a la firma constructora brasileña Odebrecht, por ejemplo, develó implicaciones de altos funcionarios del gobierno panameño entre ellos el expresidente Ricardo Martinelli quien ha sido imputado en varias ocasiones por malversación de fondos e incluso intervenciones telefónicas, sin embargo, la fiscalía no ha logrado recolectar pruebas suficientes para procesarlo. Dos hijos de Martinelli también han sido acusados y condenados por sobornos por alrededor de 28 millones de dólares en el caso Odebrecht, la condena de 3 años de cárcel logró concretarse tras la extradición a Estados Unidos de los imputados que aceptaron la culpabilidad de los cargos, además sus abogados aseguran que los delitos cometidos fueron por petición del expresidente<sup>16</sup>.

La administración del expresidente Juan Carlos Varela también fue objeto de denuncias por corrupción debido a su ligamen con el gobierno de Martinelli. Varela fungía como vicepresidente en el momento de destape del escándalo Odebrecht. En el más reciente gobierno de Laurentino Cortizo, las propuestas de combate a la corrupción han sido rechazadas por la Asamblea Nacional, en específico la propuesta de reforma constitucional para dar las facultades al fiscal general de investigar a miembros de la Corte Suprema de Justicia sospechosos de corrupción.

Belice, por su parte, también cuenta con normativas para la prevención y sanción de la corrupción, pero estas no son implementadas. En este país, destacan casos de fraude y corrupción por recepción de sobornos, uso de fondos y activos públicos para negocios propios por parte de exfuncionarios del gobierno provenientes del partido UDP, por ejemplo, en 2021, el exministro René Jaime Montero acusado de malversación de fondos públicos, sin embargo, huyó del país antes de su arresto<sup>17</sup>.

Mientras que en Costa Rica se ha desencadenado una seguidilla de escándalos de corrupción a gran escala desde el 2012 con la investigación judicial por la trocha fronteriza y pago de dádivas y arreglos ilegales con empresarios y funcionarios públicos, el llamado “caso cementazo”<sup>18</sup> sobre tráfico de influencias, el “caso azteca” sobre la presunta infiltración de dinero de narcotráfico en instituciones públicas y gobiernos locales, el “caso diamante” sobre presuntos actos de corrupción en la gestión pública para favorecer a contratistas privados<sup>19</sup> y el “caso cochinilla”<sup>20</sup> por sobornos y malversación de fondos entre funcionarios públicos de obra pública y empresas constructoras.

---

<sup>16</sup> Deutsche Welle (DW). (2022, mayo 20). Condenan en EE.UU. a tres años de cárcel a hijos de Martinelli. DW.COM. <https://p.dw.com/p/4Bf8Y>

<sup>17</sup> The San Pedro Sun News. (2020, febrero 20). Opposition and national unions condemn corruption. The San Pedro Sun. <https://www.sanpedrosun.com/government/2020/02/20/opposition-and-national-unions-condemn-corruption/>

<sup>18</sup> Marín, D. (2017, octubre 14). “El cementazo”, el caso que salpica a tres poderes del Estado en Costa Rica. www.efe.com. <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-cementazo-caso-que-salpica-a-tres-poderes-del-estado-en-costa-rica/20000035-3408339>

<sup>19</sup> Pomareda, P. (2021, diciembre 7). Casos Cochinilla, Azteca y Diamante ponen en jaque al poder político y económico Semanario Universidad. Semanario Universidad. <https://semanariouniversidad.com/pais/casos-cochinilla-azteca-y-diamante-ponen-en-jaque-al-poder-politico-y-economico/>

<sup>20</sup> Bermúdez, K. (2021, junio 28). Expediente del Caso Cochinilla: Todo lo que sabemos hasta ahora (y lo que ha pasado después). La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/expediente-del-caso-cochinilla-todo-lo-que-sabemos/XNZ4RFNWWVEKJN2BYTYE2ATLEU/story/>

## Mayor desarrollo para la satisfacción de necesidades básicas

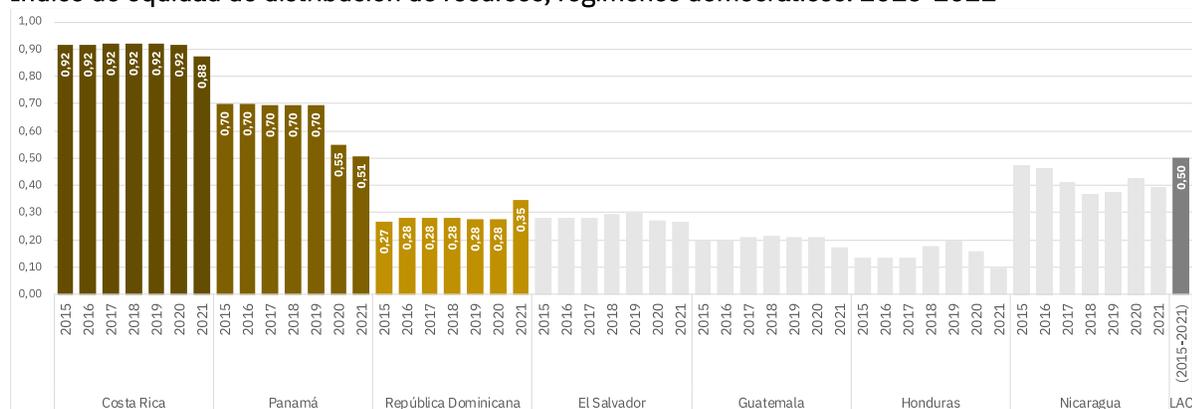
Costa Rica, Panamá y República Dominicana se perfilan como los países más desarrollados y dinámicos del área, este aspecto influye positivamente en su nivel de poder infraestructural. El poder infraestructural hace referencia a las capacidades técnicas, operativas y financieras para implementar políticas públicas (PEN, 2021b, p. 245)

En concreto, a partir del índice del Proyecto Variedades de la Democracia, que mide la distribución equitativa de servicios de educación y salud, así como el gasto público para la distribución de recursos, se ha observado que Costa Rica y Panamá son los países de la región que mantienen históricamente una mejor capacidad para proveer a la ciudadanía de servicios básicos (gráfico 8).

República Dominicana, por su parte, ha mantenido persistentes debilidades en términos de las capacidades operativas y financieras necesarias para la implementación eficaz de las políticas públicas (PEN, 2021b). Sin embargo, el dato más reciente (2021) muestra una mejoría en su nivel de capacidad.

Gráfico 8

Índice de equidad de distribución de recursos, regímenes democráticos. 2015-2021<sup>a/</sup>



a/ LAC corresponde al promedio de calificaciones del período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe. Fuente: Elaboración propia con datos de Varieties of Democracy.

Las diferencias entre los poderes infraestructurales de algunos de los países de la región se pueden analizar bajo la caracterización institucional y del tamaño presupuestario realizada por Vargas y Durán (2016).

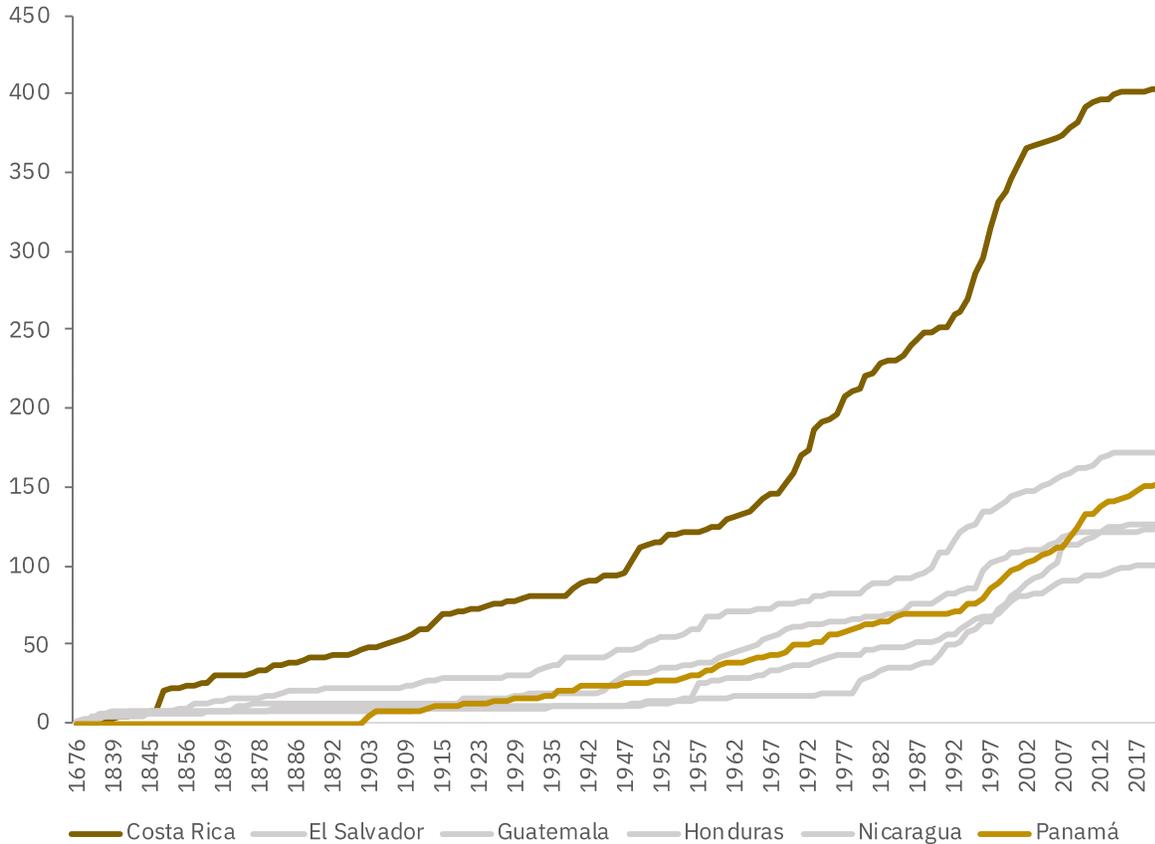
Al respecto, la actualización al año 2018 de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica, del Programa Estado de la Nación, permiten apreciar la diferencia de capacidad institucional-operativa para el caso costarricense, en comparación con el resto de la región, y a Panamá ubicado en tercer lugar de acuerdo con el dato más reciente (2018) (gráfico 9).

A partir de esta caracterización en el trabajo de Vargas y Durán (2016) se define que Costa Rica que cuenta con un aparato público con redes institucionales grandes y complejas y un Ejecutivo débil con bajo poder del presupuesto y de nombramiento, característica del Estado costarricense, el cual presenta el índice de poder infraestructural más alto. Mientras que Panamá

posee una configuración híbrida con un estado grande, pero de redes institucionales más simples.

Gráfico 9

Instituciones públicas por país, según fecha de creación, regímenes democráticos. 2018



Fuente: Piedra, 2021, con información de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica (PEN, 2021).

De forma complementaria, se puede apreciar que el gasto per cápita (en dólares) para las áreas de salud y educación es superior en los países del régimen democrático (cuadro 4). Un indicador que podría asociarse a la capacidad de respuesta durante la pandemia de Covid-19.

## Cuadro 4

## Gasto por habitante en educación, salud, justicia y fuerzas armadas, regímenes democráticos

(en dólares)

Indicador (último año disponible)	Belice	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Gasto judicial per cápita	25,42 2018	153,91 2018	33,95 2018	14,79 2018	38,2 2018	16,04 2018	10,4 2017	4,53 2011
Gasto militar per cápita	53,43 2019			63,33 2019	48,16 2019	19,29 2019	44,69 2019	12,56 2019
Gasto en educación per cápita		849,8 2019	518,2 2019	332,8 2018	153,7 2019	133,1 2019	123,8 2019	89,8 2019
Gasto en salud per cápita		105,7 2018	270,3 2018	138 2018	95,7 2018	48,1 2018	59,9 2018	69,9 2018

Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas de Centroamérica del Estado de la Región y CEPALStat.

**Garantía de la libertad de prensa y derechos fundamentales**

Como aspecto clave para la consolidación y fortalecimiento de los principios democráticos, estos países, aunque en distintos niveles, han logrado garantizar la libertad de expresión y prensa, así como el respeto de derechos fundamentales.

De acuerdo con el índice de libertad de prensa que mide el grado de libertad del que gozan las y los periodistas según una evaluación de 7 indicadores sobre el pluralismo, la independencia de los medios de comunicación, el ambiente y la autocensura, el marco legal, la transparencia, la calidad de la infraestructura y agresiones; Costa Rica es el único caso que posee una “buena situación” con calificaciones que no sobrepasan los 15 puntos, esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde los valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa<sup>21</sup> (gráfico 10).

El resto de los países, Belice, Panamá y República Dominicana, aunque no superan notablemente la línea de los 30 puntos, aún mantienen problemas significativos para el acceso libre a la información.

Entre los aspectos considerados como avances para la protección de la libertad de prensa y expresión destaca el rechazo al requerimiento de colegiación obligatoria para ejercer periodismo en Costa Rica, pues es una acción que favorece la generación de medios de comunicación locales e independientes.

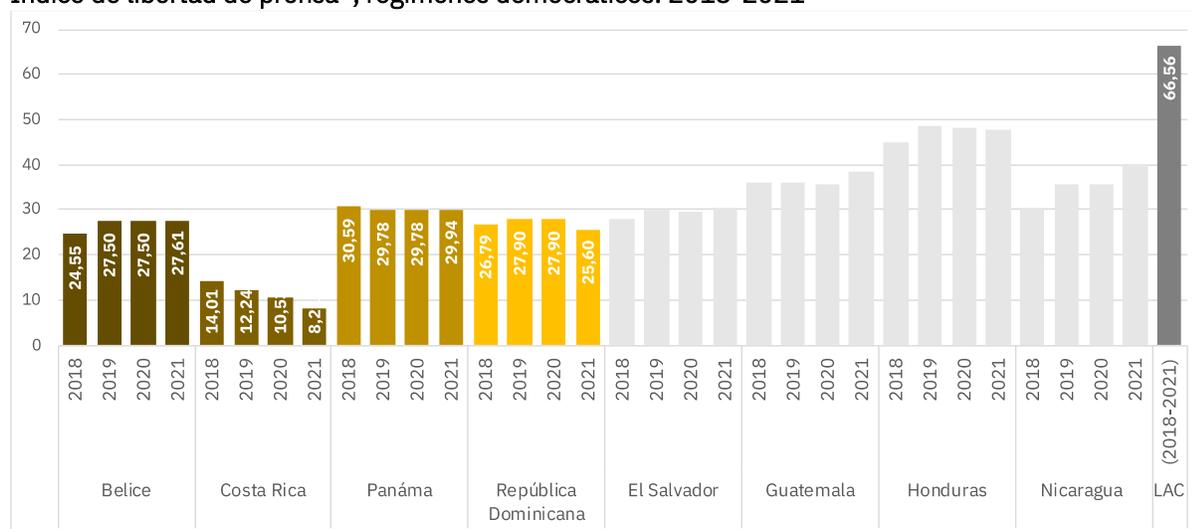
Asimismo, se promulgó una reforma para la transparencia y acceso a la información del proceso electoral que modifica el código electoral para incorporar la obligación a partidos políticos y sus respectivas candidaturas a presentar información como biografías y fotografías de sus

<sup>21</sup> De 0 a 15 puntos se considera como buena situación, 15,01 a 25 puntos situación más bien buena, 25,01 a 35 puntos con problemas significativos, 35,01 a 55 puntos: situación difícil y 55,01 a 100 puntos situación muy grave (Reporteros sin Fronteras, 2016).

postulantes a puestos de representación, así como planes de gobierno como requisito para inscripción oficial a los procesos electorales<sup>22</sup>.

Gráfico 10

Índice de libertad de prensa<sup>a/</sup>, regímenes democráticos. 2018-2021



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa<sup>23</sup>.

LAC corresponde al promedio de calificaciones del período 2018- 2021 para los países de América Latina y El Caribe. Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros sin Fronteras 2022.

Otro fallo favorable fue el alcanzado tras la disputa entre el Diario La Nación que denunció al Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) de retirar publicidad oficial a raíz de una serie de reportajes sobre supuestas irregularidades en el Banco. La Corte Suprema de Justicia tras reconocer las prácticas de censura indirecta, ordenó al Banco apearse a su plan de gastos en publicidad con el diario y abstenerse de prácticas arbitrarias de manejo de pautas publicitarias<sup>24</sup>.

En Panamá, en términos generales, el clima favorable para el ejercicio de los principios de libertad de expresión y prensa se refleja en el acceso a una diversidad de medios de comunicación independientes del control estatal, y el libre uso de redes sociales que se han

<sup>22</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021, agosto). *Reforma Código Electoral para brindar mayor transparencia acceso a la información en el proceso electoral N° 10018*.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95031&nValor3=126748&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=95031&nValor3=126748&strTipM=TC)

<sup>23</sup> La estimación de los valores del índice de libertad de prensa parte de dos puntuaciones, la ScoA que toma en cuenta seis de los siete indicadores evaluados y la ScoB que incluye los seis indicadores de la ScoA y el indicador de agresiones. La puntuación final de un país es la mayor entre ambas puntuaciones. Esto, permite evitar que el país suba automáticamente en la clasificación si se registran pocas agresiones o ninguna; pues puede encontrarse el caso de un país en el que la información esté tan controlada, que se registren pocas violaciones, incluso ninguna.

<sup>24</sup> Global Freedom of Expression. (s/f). *Diario La Nación v. Banco Nacional*. Global Freedom of Expression. Recuperado el 20 de junio de 2022, de <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/diario-la-nacion-v-banco-nacional/?lang=es>

convertido en un espacio de discusión abierto y no restrictivo de opiniones críticas o contrarias al gobierno.

Una muestra de compromiso con la libertad de expresión y prensa es la ratificación de la firma de la Declaración de Chapultepec<sup>25</sup> y la Declaración de Salta<sup>26</sup> por parte del mandatario Laurentino Cortizo en octubre de 2020. La primera declaración acoge 10 principios para la protección a la libertad de prensa, mientras que la segunda se enfoca en los principios de libertad de expresión en la era digital.

En República Dominicana sobresale el apoyo de entidades judiciales a la protección de la libertad de prensa y expresión mediante diferentes sentencias emitidas que han anulado disposiciones de penalización y restricción al ejercicio periodístico, en particular la penalización por difamación a figuras políticas<sup>27</sup>.

Belice también garantiza la libertad de prensa y pluralidad de medios informativos. Se indica que generalmente el gobierno ha mantenido una relación abierta con los medios y que la información pública es de relativo fácil acceso<sup>28</sup>.

No obstante, en los cuatro casos se han presentado hechos que señalan áreas de deterioro. Por ejemplo, se han presentado detenciones arbitrarias de periodistas<sup>29</sup>, penalización de denuncias por difamación e insultos que son comúnmente interpuestos en contra de personal periodístico, presión editorial tras cobertura de casos que afectan la imagen del gobierno. En Panamá, en el 2020 se archivaron 16 querellas interpuestas por el expresidente Ricardo Martinelli contra periodistas de distintos medios<sup>30</sup> por presuntos delitos contra el honor (Vaca Villareal, 2021, pp. 332, 333).

En Belice la Constitución establece la posibilidad de restricciones en casos excepcionales de seguridad nacional, orden público y moralidad que plantean un riesgo para el sostenimiento de los principios de libertad de expresión. En el marco de la pandemia de Covid-19, se presenci

---

<sup>25</sup> Conferencia hemisférica sobre libertad de expresión. (1994). Declaración de Chapultepec. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&ID=2>

<sup>26</sup> Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa. (2018). Declaración de Salta sobre principios de libertad de expresión en la era digital. <https://media.sipiapa.org/adjuntos/185/documentos/001/837/0001837174.pdf>

<sup>27</sup> Guzmán, S. (2019, julio). Tribunal Constitucional declara inconstitucional artículo de Ley Electoral castigaba con prisión la difamación a políticos. Diario Libre. <https://www.diariolibre.com/actualidad/justicia/tribunal-constitucional-declara-inconstitucional-articulo-de-ley-electoral-castigaba-con-prision-la-difamacion-a-politicos-PO13597697>

<sup>28</sup> Reporteros sin Fronteras. (s/f). Belice. Recuperado el 20 de junio de 2022, de <https://rsf.org/es/pais/belice>

<sup>29</sup> Carrasquilla Reina, M. A. (2020, octubre 29). Periodista de “La Estrella” Juan Cajar es detenido por cubrir protesta en la Asamblea. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/201029/201030-periodista-estrella-juan-cajar-detenido-cubrir-protesta-asamblea> / Vigilante Informativo. (2020, abril 6). Militares de Neyba detienen periodista y destruyen material informativo. VigilanteInformativo.com. <https://vigilanteinformativo.com/https-vigilanteinformativo-com-militares-de-neyba-detienen-periodista-y-destruyen-material-informativo/>

<sup>30</sup> TVN Noticias. (2020, octubre 23). SIP resalta aumento de acciones judiciales contra medios de comunicación y periodistas en Panamá. TVN. [https://www.tvn-2.com/nacionales/SIP-judiciales-comunicacion-periodistas-Panama\\_0\\_5700179975.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/SIP-judiciales-comunicacion-periodistas-Panama_0_5700179975.html)

persecución del periodismo bajo la justificación de contención de noticias falsas que pueden crear pánico entre la ciudadanía<sup>31</sup>.

La proliferación de narrativas de polarización e intolerancia entre adversarios políticos también han proliferado en estos países. En Costa Rica, por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes intervino para solicitar el cese de las manifestaciones de odio y discriminación visibles principalmente en las redes sociales, pero extendidas en otras instancias durante las elecciones presidenciales del 2018<sup>32</sup>.

Asimismo, los contextos de desinformación y propagación de noticias falsas han dado lugar a campañas de estigmatización y desacreditación infundadas de las labores comunicativas, así como del trabajo de los órganos electorales. Destaca la campaña política de la ronda de balotaje en las elecciones de 2022 en Costa Rica<sup>33</sup>, en donde la entonces diputada electa del Partido Progreso Social Democrático Pilar Cisneros hizo alusiones sobre la posibilidad de “chorreo de votos” por parte del “enemigo” durante un evento proselitista, en referencia a la posibilidad de fraude ejecutado por el partido político contendiente.

Este tipo de retóricas de fraude provenientes o apoyados por figuras que forman parte del poder público son particularmente perniciosas pues rompen la lealtad a las reglas democráticas de partida y porque ponen en peligro la estabilidad política y electoral.

## **Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento y resguardo de la democracia**

Si bien los regímenes democráticos, en particular Costa Rica, cuentan con altos niveles de distribución equitativa de los recursos y servicios públicos, el aumento de la desigualdad tiene importantes repercusiones y la reducción de la pobreza se ha estancado.

Tal combinación de elementos ha aumentado el descontento ciudadano y del escepticismo con la democracia que ha dado cabida al aumento de la tolerancia de discursos autoritarios. En ese sentido es imperativo partir por **mejorar las capacidades de los Estados para brindar servicios básicos a la población** (salud, seguridad, educación) con el propósito de reducir las brechas entre las expectativas y las demandas satisfechas de la ciudadanía.

Por otra parte, es necesario **activar la participación ciudadana** para que ocupe los lugares de representación social en aras de priorizar sus intereses y necesidades y fortalecer la capacidad de los estados, para ello es útil fortalecer el apoyo ciudadano y promover nociones más amplias de democracia, más allá de lo electoral que fomenten la convivencia social, nuevos liderazgos

---

<sup>31</sup> Humes, A. (2020, marzo 31). Do new “fake news” regulations give GOB total control of the flow of public information? Belize News and Opinion on Wwww.Breakingbelizenews.Com. <https://www.breakingbelizenews.com/2020/03/30/do-new-fake-news-regulations-give-gob-total-control-of-the-flow-of-public-information/>

<sup>32</sup> Defensoría de los Habitantes. 2018. Defensoría pide un alto rotundo a violencia y discursos discriminatorios. Disponible en: [http://www.dhr.go.cr/informacion\\_relevante/comunicados/2018/febrero/14.alto\\_discursos\\_violencia\\_y\\_discriminacion.pdf](http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/2018/febrero/14.alto_discursos_violencia_y_discriminacion.pdf)

<sup>33</sup> Sequeira, Aaron. 21 de febrero 2022. Pilar Cisneros se enreda con afirmaciones sobre fraude electoral. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pilar-cisneros-se-desdice-tres-veces-en/OVCIFMWYYJF55KBVKCVDQHKDVQ/story/>

políticos con inclusión política de grupos minoritarios, control ciudadano y en general la construcción de una ciudadanía democrática que es capaz de discernir y rechazar la amenaza autoritaria.

**Fortalecer la independencia de los Poderes Judiciales, su financiamiento y eficiencia.** El aumento de inconformidad y desconfianza que existe con la labor judicial se encuentra asociado a las denuncias por casos de corrupción, poca transparencia y rendición de cuentas y fortalecer de la independencia judicial a partir del establecimiento de mecanismos de control para el nombramiento de magistraturas y fiscales, procesos de contratación y evaluación del personal.

También es necesario otorgarles **mayor capacidad presupuestaria, autonomía funcional e institucionales a las entidades judiciales**, así como establecer mecanismos que garanticen la transparencia del nombramiento de sus autoridades y mejorar la rendición de cuentas en temas como plazos de resolución de casos, atención de denuncias y procesos de investigación y juzgamiento (corrupción), uso de recursos públicos.

En vinculación con el sistema judicial, es prioritario abordar la emergencia de casos de corrupción, para ello la **mejora de leyes que sancionen e impidan la influencia indebida sobre funcionarios públicos**, normativas rigurosas que exijan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, divulgación de conflictos de intereses y códigos de conducta que reviertan la normalización de la corrupción en la función pública.

En relación con lo anterior, el **control del su financiamiento de los partidos políticos** es imperativo dentro de las medidas para la restauración de la confianza, la modernización de sus estructuras y órganos internos, y la legitimidad de estas instituciones, para el cumplimiento de sus tareas de representación popular.

## **Regímenes híbridos: El Salvador, Honduras y Guatemala**

### **Características generales**

El Salvador, Guatemala y Honduras, son los países que clasifican como regímenes híbridos, debido a que, si bien sus gobernantes llegan al poder de manera legal y relativamente libre, a través de las urnas, una vez en el gobierno y en el ejercicio del poder se introducen comportamientos de modalidad autoritaria, que irrespetan los estándares democráticos. A pesar de distinguirse de las autocracias, por el mantenimiento de la celebración de elecciones pluralistas para el recambio del poder, en estas se presentan irregularidades significativas. En particular, se denotan intromisiones en la integridad de la competitividad electoral, a través de presiones a partidos o candidaturas de la oposición, así como por la presencia de violencia política durante las campañas.

En cuanto al funcionamiento del gobierno, existen problemas graves especialmente en el apego y cumplimiento de la Constitución Política y las leyes y la preservación de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado. Otro elemento distintivo, es la extensión de la corrupción, la violencia y los atropellos a la libertad de expresión y opinión, que se tornan particularmente problemáticos debido a que mantienen un poder judicial débil en su presencia territorial y capacidad para resolver los casos y con limitada independencia. Además, estos sistemas

políticos poseen importantes debilidades en la cultura política que se refleja en bajos niveles de participación electoral (cuadro 5).

**Cuadro 5**

**Puntuaciones simplificadas de caracterización democrática, regímenes híbridos. 2015-2022**

Países	Gobierno Representativo			Funcionamiento del Gobierno				Derechos Fundamentales	
	Pluralismo Político	Competencia Electoral	Integridad Electoral	Pesos y Contrapesos	Control de la Corrupción	Independencia Judicial	Poder Infraestructural	Libertad de Prensa	Derechos Fundamentales
Belice	3	-	2	2	-	-	-	2	-
Costa Rica	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Panamá	3	3	2	2	2	1	3	2	2
R. Dominicana	3	2	2	2	1	1	1	2	2
El Salvador	3	3	2	2	2	2	1	2	2
Guatemala	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Honduras	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Nicaragua	2	2	1	2	1	1	2	1	2

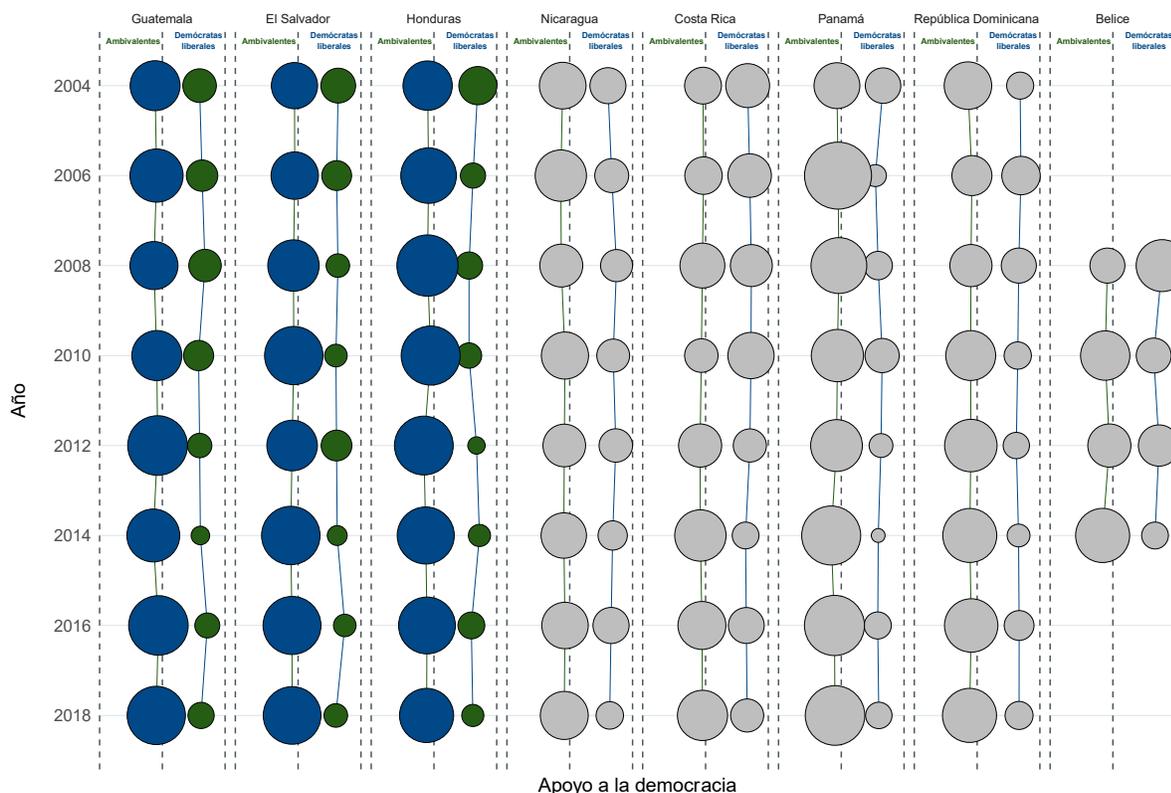
Fuente: Elaboración propia con base en datos promedio de calificaciones obtenidas para cada uno de los indicadores para años disponibles entre el período 2015-2022. (ver promedios en cuadro 11 en Anexo).

### Bajo nivel de apoyo a la democracia

De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas (Lapop), el respaldo a la democracia por parte de la ciudadanía en los años 2020/2021 se mantenía en alrededor del 50% en Guatemala y Honduras, lo que implica que solo la mitad de la población considera que, a pesar de los problemas que le aquejan, la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno. El Salvador, si bien mostró la misma tendencia de estos dos países hasta los años 2018/2019, en la última medición aumentó el apoyo del 58,6% al 73%, el nivel más alto de toda la región, lo cual coincide con el inicio del gobierno de Nayib Bukele.

Al analizar los perfiles de apoyo a la democracia, en este grupo están los países en los que la proporción de demócratas es menor y oscila entre 5,2% en Honduras (el más bajo de la región) y 7,4% en Guatemala. Congruente con este bajo nivel de apoyo a la democracia, en este grupo están tres de los cuatro países en los que el porcentaje de la ciudadanía que mantiene actitudes ambiguas y contradictorias con la democracia es mayor, los llamados ambivalentes, representaba entre 32,9% (Honduras) y 38,1% (Guatemala) en los años 2018/2019 (gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Porcentaje de personas ambivalentes y demócratas liberales, grupo de países con regímenes híbridos**



Fuente: Guzmán Castillo (2021) en PEN (2021), con datos de la encuesta Barómetro de las Américas.

## Gobierno representativo en jaque

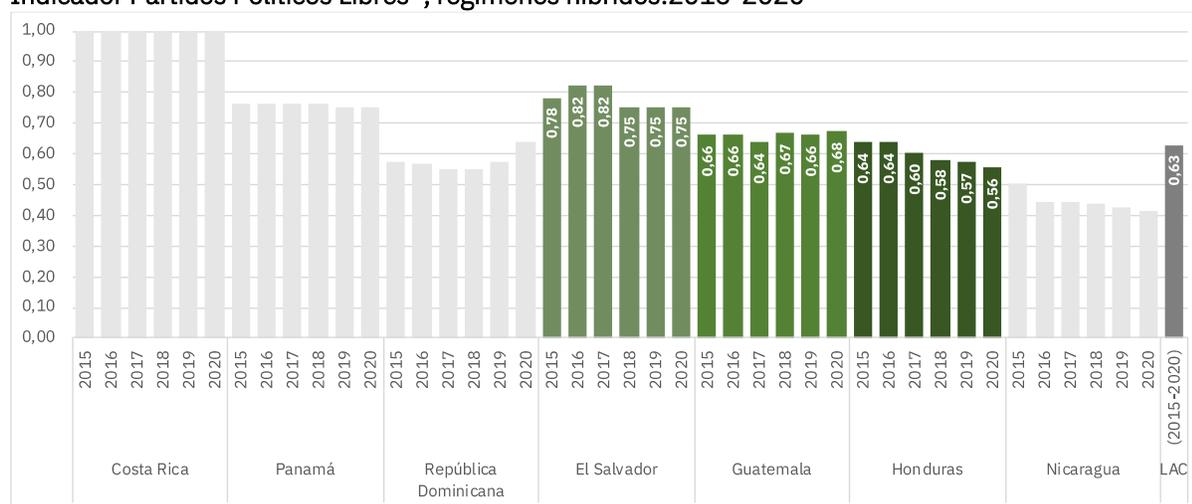
Al igual que la mayoría de los países de la región, en El Salvador, Guatemala y Honduras, los comicios presidenciales y parlamentarios de los últimos 7 años, fueron efectuados en los plazos constitucionalmente establecidos, incluyendo aquellos organizados en el contexto de pandemia por el Covid-19. No obstante, su integridad y legitimidad democrática se ha mantenido en jaque a lo largo de este período.

Entre los aspectos asociados a la fragilidad de la representación democrática en el gobierno de estos países, también conocidos como los países del Triángulo del Norte, destaca la existencia de competencia electoral de distintas fuerzas políticas en medio de procesos de exclusión y hegemonía de ciertos grupos políticos.

En general, el régimen político posibilita formalmente las oportunidades de participación electoral para todos los grupos políticos en la contienda, sin embargo, la igualdad de competencia se ve afectada cuando las candidaturas y partidos políticos con afinidad al gobierno de turno son favorecidos y la oposición es limitada de distintas maneras (consultar resultados electorales en el Anexo 3).

De acuerdo con el indicador de partidos políticos libres, que mide si a los partidos políticos, y en especial oponentes al oficialismo se les permite participar libremente de los procesos electorales; Guatemala y Honduras mantienen un desempeño intermedio de libertad (puntuaciones por debajo de 0,70), mientras que El Salvador se ubica en una mejor posición, por arriba de 0,75 en sus puntuaciones entre el periodo 2015-2020 (gráfico 12).

Gráfico 12

Indicador Partidos Políticos Libres<sup>a/</sup>, regímenes híbridos.2015-2020<sup>y/</sup>

a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor libertad de los partidos políticos. LAC corresponde al promedio de las calificaciones de período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, 2021. Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

En el caso de El Salvador, tras el desencanto generalizado de la ciudadanía por los partidos tradicionales, en el 2019 el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) obtiene la victoria con amplia ventaja en las elecciones presidenciales, en ese momento, El Salvador inició una trayectoria hacia la concentración del poder, por parte de un único grupo político apoyado principalmente en la figura del actual presidente Nayib Bukele<sup>34</sup>.

Con la entrada en el poder de Bukele, se ha suscitado un aumento en la polarización de los discursos políticos que ha resultado en la radicalización de las contiendas partidarias en el país. Las campañas electorales cargadas de mensajes de intolerancia y discursos provenientes de figuras protagonistas dentro del gobierno han exacerbado las tensiones<sup>35</sup>. Un evento que destaca, en el marco de la campaña para las elecciones parlamentarias y municipales del 2020, fue el violento ataque armado a simpatizantes del FMLN que resultó en múltiples personas heridas y dos fallecimientos.

<sup>34</sup> Enrique Miranda. (2022, marzo 8). Crisis de partidos perfila una era de partido hegemónico, afirman politólogos. *ElSalvador.Com*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/crisis-partidos-politicos-perfila-hegemonico-afirman-politologos/934559/2022/>

<sup>35</sup> Chaves García, N. (2021, febrero 23). El Salvador: Entre los discursos de odio y la negación del pasado. CELAG. <https://www.celag.org/el-salvador-entre-los-discursos-de-odio-y-la-negacion-del-pasado/>

Momentos después del ataque el mandatario se encargó de descalificar la gravedad del suceso e insinuó que se trató de un “autoatentado” por parte de “partidos moribundos... para no perder sus privilegios y su corrupción”, un complot de sus adversarios<sup>36</sup>, una respuesta que devela una lectura anti-democrática y proselitista por parte del régimen de Bukele, que contrario a rechazar los actos de violencia y hacer un llamado a garantizar la pluralidad política, incentiva la polarización a través de discursos de odio e intolerancia que realizan acusaciones infundadas contra partidos de oposición.

Otro medio de obstaculización radica en la justicia electoral, en particular en sus limitaciones de diseño y normativa. En El Salvador durante el proceso electoral del 2019, se señalaron las imprecisiones y ausencia de claridad entre los tipos de procedimientos sobre los cuales tiene competencia el TSE, dejando a discreción del órgano los parámetros de operación. La jurisdicción especializada de ese órgano en la práctica experimenta restricciones por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pues ésta última asume autoridad máxima e incide en las facultades propias del TSE como en casos de anulación de candidaturas, apertura de urnas electorales y reformas de tipo electoral (MOE/OEA, 2019a).

En Guatemala ocurre un escenario similar en donde las interpretaciones de las instituciones de justicia electoral para la inhabilitación de la participación electoral de candidaturas políticas<sup>37</sup> han sido cuestionadas por el ambiente de incertidumbre que genera para la integridad del proceso. De acuerdo con el informe de la Misión de Observación de la OEA, para las elecciones de 2019, los retrasos y la falta de uniformidad en los criterios interpretativos de los requisitos e impedimentos para la inscripción de candidaturas deben atenderse, en especial, se insta a procurar el respeto a “*los derechos de participación política, debido proceso y presunción de inocencia, sin menoscabar la lucha contra la corrupción*” (MOE/OEA, 2019b, p. 7).

Para las elecciones generales del 2019 se presentaron alrededor de 416 recursos de nulidad por motivo de inscripción de aspirantes presidenciales, cerca del doble de lo registrado en los comicios del 2015 (MOE/OEA, 2019b, p. 7).

Por otra parte, en el proceso electoral del 2019, la competitividad se vio socavada por el preocupante contexto de violencia política en el que se llevaron a cabo los comicios. En específico, se registraron ataques violentos entre ellos amenazas de muerte contra autoridades electorales locales que les obligó a renunciar de su cargo, así como el asesinato de nueve actores políticos. Además, las candidatas y mujeres en cargos públicos fueron objeto particular de ataques y discriminación por medio de redes sociales en detrimento de sus garantías de participación en condiciones de igualdad (MOE/OEA, 2019b, p. 8).

Honduras aún se encuentra en un proceso de reconstrucción democrática después de la crisis política que derivó en el golpe de Estado de 2009. En general, sus procesos electorales han estado marcados por un conjunto de irregularidades y actos de violencia política que se

---

<sup>36</sup> Julia Gavarrete. (2021, febrero 1). Dos militantes del FMLN fueron asesinados y Bukele insinuó que se trató de un autoatentado—ElFaro.net. [https://elfaro.net/es/202102/el\\_salvador/25192/Dos-militantes-del-FMLN-fueron-asesinados-y-Bukele-insinu%C3%B3-que-se-trat%C3%B3-de-un-autoatentado.htm](https://elfaro.net/es/202102/el_salvador/25192/Dos-militantes-del-FMLN-fueron-asesinados-y-Bukele-insinu%C3%B3-que-se-trat%C3%B3-de-un-autoatentado.htm)

<sup>37</sup> MOE/OEA. (2019, mayo 20). Misión de Observación de la OEA en Guatemala rechaza las amenazas de boicot electoral y señala falta de certeza en las candidaturas. Comunicados de Prensa: C-034/19. OEA - Organización de los Estados Americanos. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-034/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19)

consolidan como importantes desafíos para el mantenimiento de la pluralidad y competitividad política.

Tanto para las elecciones presidenciales del 2017 como para las del 2021, un factor de gran preocupación y gravedad es la violencia perpetuada contra representantes de partidos aspirantes a puestos de representación popular. De acuerdo con informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), dentro del conjunto de muertes violentas registradas previo a los comicios del 2017, dos eran candidatas al Congreso Nacional por el Partido Nacional (PN)<sup>38</sup>.

Para las elecciones del 2020, se registraron alrededor de 11 ataques directos contra actores políticos según información de la Policía Nacional de Honduras (MOE/OEA, 2017, p. 5). Este nivel de violencia política extendido tanto para elecciones nacionales como locales que afecta a líderes y activistas políticos expresa problemáticas amplias de penetración de crimen organizado en la esfera política que sin dudas recorta la libertad de competitividad y de participación<sup>39</sup>.

Además, para los comicios del 2021 en Honduras se habían registrado 63 hechos de violencia política, entre ellos 29 muertes violentas, 14 atentados, 12 amenazas, 7 agresiones y 1 secuestro<sup>40</sup>. Igualmente, la proliferación de narrativas de polarización e intolerancia entre adversarios políticos amplificada en las redes sociales y otros medios de comunicación que posibilitan la tergiversación de la información y la anonimidad de sus fuentes ha derivado en la propagación de discursos de odio antes, durante y después de las contiendas electorales. Por ejemplo, en las elecciones del 2021 en Honduras trascendieron prácticas de odio alrededor de la polarización de derechos sexuales y reproductivos, ejecutadas por personas partidarias y autoridades públicas, y que estuvieron dirigidas en contra de mujeres y miembros de la comunidad LGBTQI las cuales se constituir como formas de represión de la diversidad política en las contiendas electorales (MOE/OEA, 2021b).

Por otra parte, la influencia partidista en el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras encauza desconfianza y descontento general debido a la imparcialidad de los procesos en beneficio del bipartidismo Partido Nacional (PN) y Partido Liberal (PL) y en exclusión de partidos políticos emergentes. En el 2017, la Misión de la OEA tras las acusaciones de partidización del órgano electoral, recomendó que la conformación de la entidad electoral debe responder y seleccionarse bajo criterios técnicos, no por afiliación partidista (MOE/OEA, 2017, p. 11).

---

<sup>38</sup> ACNUDH. (2017). Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). <https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2022/02/EleccionesHonduras2017-InformeViolacionesDerechosHumanos.pdf>

<sup>39</sup> Expediente Público. (2021, febrero 11). La violencia política y sus patrones comunes en las elecciones en Honduras. Expediente Público. <https://www.expedientepublico.org/la-violencia-politica-y-sus-patrones-comunes-en-las-elecciones-en-honduras/>

<sup>40</sup> ACNUDH. (2022). Sobre la situación de derechos humanos en Honduras. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras. [https://oacnudh.hn/wp-content/informe2022/INFORME\\_ANUAL\\_2021\\_OACNUDH\\_WEB\\_.pdf](https://oacnudh.hn/wp-content/informe2022/INFORME_ANUAL_2021_OACNUDH_WEB_.pdf)

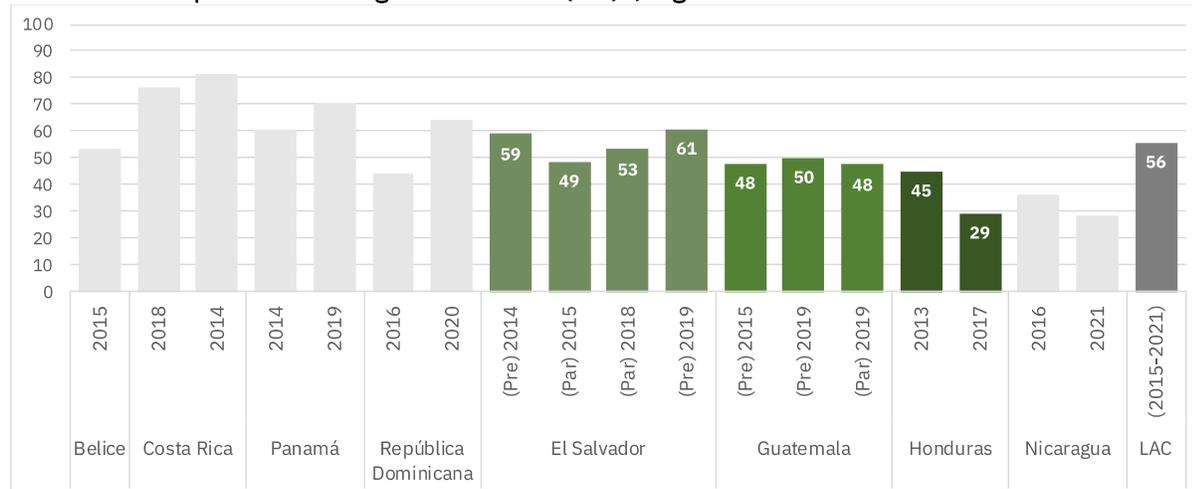
## Irregularidades en los procesos electorales

Las irregularidades en la organización de los procesos electorales es otro de los factores fundamentales que debilitan la constitución de un gobierno representativo democrático en este grupo de países. En El Salvador, Guatemala y Honduras el nivel en el cumplimiento de los estándares y las normas globales de integridad electoral aún muestra problemas que tienden a mantenerlos en su clasificación como regímenes híbridos.

De acuerdo con el índice de percepciones de integridad electoral (gráfico 13), las elecciones registradas mantienen una calidad intermedia-baja para El Salvador con algunos procesos con puntajes que indican mayores problemas. Un registro de calidad baja para los comicios en Guatemala con puntajes que no sobrepasan la línea media y Honduras con uno de los puntajes más bajos del conjunto de países de la región en las elecciones del 2017.

Gráfico 13

Índice de Percepciones de Integridad Electoral (PEI)<sup>a/</sup>, regímenes híbridos. 2014-2021



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de baja integridad electoral. Los datos del 2021 para Honduras no están disponibles. LAC corresponde al promedio de las calificaciones para elecciones presidenciales y parlamentarias durante período (2015-2021) de los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Integridad Electoral, Garnett et al. (2022).

Para los tres países, una de las dimensiones problemáticas ha sido el registro de personas votantes. Para las elecciones presidenciales del 2019 en El Salvador se observó una coordinación mínima entre el Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) y el TSE, a lo que la misión de observación electoral calificó como posible causa de fallas en las modificaciones y cancelaciones de ciudadanos inscritos (MOE/OEA, 2019a).

En Honduras problemáticas similares fueron denunciadas para las elecciones del 2017, en este caso vinculadas a la depuración del padrón electoral general con información censal, ajustes que generaron desconfianza y graves conflictos de legitimidad en el proceso (MOE/OEA, 2017). Sin embargo, a partir de las reformas en materia electoral impulsadas desde el 2019, en las

elecciones del 2021 se depuró el padrón mediante un nuevo proceso de registro y el otorgamiento de un nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI) a más de 800.000 personas, en esta ocasión el nivel de participación electoral marcó cifras récord para el país (MOE/OEA, 2021b)

En Guatemala los problemas en el ámbito de inscripción se han mantenido a lo largo de sus comicios, particularmente en la planificación de lo relacionado con el padrón de electores que votan en el extranjero (MOE/OEA, 2019b). En las elecciones del 2019 en Guatemala<sup>41</sup>, se registró un 1.2% (734 de 63.695 personas) de participación electoral en el extranjero, para la ronda de balotaje esta cifra disminuyó al 0.8%, es decir únicamente votaron 520 de 63.695 personas empadronadas.

Por otra parte, la implementación de herramientas tecnológicas para el procesamiento y escrutinio de resultados electorales ha constituido un reto de considerable dificultad, que de no atenderse puede provocar un efecto contrario al deseado, dado que la solución tecnológica se convierte en epicentro de disputas y el lugar de origen de irregularidades, que socavan la confianza en la gestión electoral.

Por ejemplo, la primera ronda electoral del 2019 en Guatemala estuvo permeada por varias fallas en el Sistema de Transmisión de Datos Electorales Preliminares (SITREP) lo cual puso en duda la credibilidad del proceso. Específicamente se reclamaron incongruencias con las actas publicadas y los datos del sistema, así como errores de configuración y de contabilización de los votos (MOE/OEA, 2019b). Una situación similar se presentó en El Salvador en las elecciones del 2019 debido a que las fallas en sitio web del TSE retrasaron la divulgación de los resultados electorales actualizados a la ciudadanía (MOE/OEA, 2019a).

Además, la politización que se genera alrededor de la información y decisiones de carácter tecnológico ha generado desconfianza y conflictos en los procesos. Durante las elecciones parlamentarias del 2021 en El Salvador intromisiones de este tipo dificultaron el trabajo de la Comisión de Informática del TSE, en específico, la detección de fallas durante los procesos de prueba y simulacros del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) fue mediatizada con fines poco constructivos (MOE/OEA, 2021a).

En materia de justicia electoral el desempeño de los países del Triángulo del Norte está sujeto a limitaciones de diseño y normativa. Por ejemplo, en El Salvador durante el proceso electoral del 2019, se señalaron las imprecisiones y ausencia de claridad entre los tipos de procedimientos sobre los cuales tiene competencia el TSE, dejando a discreción del órgano los parámetros de operación. Por otra parte, la jurisdicción especializada de ese órgano en la práctica experimenta restricciones por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pues esta última funge como autoridad máxima e incide en las facultades propias del TSE en casos como anulación de candidaturas, la apertura de urnas electorales y las reformas de tipo electorales (MOE/OEA, 2019a). Igualmente se plantearon problemas de transparencia e imparcialidad a raíz

---

<sup>41</sup> González, Ana. (12 de agosto, 2019). Solo el 0.81 por ciento votó en el extranjero. República. <https://republica.gt/guatemala/2019-8-12-15-26-20-solo-el-0-81-por-ciento-voto-en-el-extranjero>.

de la admisión de criterios partidistas por parte de los miembros de los respectivos tribunales El Salvador (MOE/OEA, 2021a)

En Honduras, a pesar de las reformas en el diseño electoral que dieron paso a la implementación de un modelo dual electoral, que integra el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE), a nivel normativo prosiguen los límites difusos entre las funciones de carácter técnico administrativo y las que implican facultades jurisdiccionales. En particular, el CNE aún mantiene atribuciones jurisdiccionales en asuntos de resolución de violaciones a la Ley Electoral y de nulidad administrativas, mientras que el TJE sin la aprobación de una ley procesal electoral enfrenta problemas para controlar la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de los procesos electorales. Adicionalmente, las funciones electorales de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia también carecen de delimitación, pero su labor incide en la práctica como una tercera instancia de justicia electoral (MOE/OEA, 2021b).

En el caso guatemalteco, las limitaciones a la certeza y seguridad jurídica provienen de la complejidad y traslape entre los órganos encargados de las decisiones finales en materia de controversias electorales. Para este país, la resolución no recae en una única entidad especializada en materia electoral, si no en tres instancias. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) sobre el cual procede el recurso de nulidad, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ante la cual procede el recurso de amparo y, por último, la Corte de Constitucionalidad (CC) en donde procede el recurso de apelación. Este diseño normativo que requiere de la asistencia de tres instancias diferentes conlleva a resoluciones tardías y a problemas de uniformidad o consistencia en los criterios adjudicados a temas de transfuguismo e inscripción de candidaturas presidenciales (MOE/OEA, 2019b).

Por otra parte, el debilitamiento de la gestión electoral se asocia a otros aspectos como la falta de independencia política y financiera de estas instituciones garantes de la imparcialidad en los procesos electorales. En el caso hondureño, se señaló la ausencia de garantías plenas de autonomía financiera y de presupuestos oportunos del Consejo Supremo Electoral los cuales fueron reformados para los comicios del 2021 (MOE/OEA, 2021b).

Este conjunto de debilidades de diseño del sistema de justicia electoral de los países de la región CARD repercuten en la implementación efectiva de sus funciones, principalmente ha derivado en la judicialización de los procesos, que sobrecargan a las autoridades electorales y generan incertidumbre en relación con el sistema político-electoral.

En Guatemala, las sanciones interpuestas por el Registro de Ciudadanos y confirmadas por el Tribunal Supremo Electoral en los procesos del 2019 derivaron en múltiples cuestionamientos y apelaciones por los montos de las multas interpuestas, las razones que justifican las sanciones y las interpretaciones de la normativa correspondiente. A ese respecto, se señala la importancia de clarificar los requisitos, la disposición de jurisprudencia e información, así como la solución de ambigüedades tanto en los criterios e interpretaciones, como en relación con las facultades de las autoridades electorales<sup>42</sup>, pues las inconsistencias tienen el potencial de perjudicar la seguridad jurídica.

---

<sup>42</sup>Del Águila, José Pablo. 5 de noviembre 2020. Fortalecer al TSE y al régimen de sanciones: las lecciones del proceso electoral 2019. Guatemala: Prensa Libre. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/fortalecer-al-tse-y-al-regimen-de-sanciones-las-lecciones-del-proceso-electoral-2019/>

Otra consecuencia percibida en los últimos procesos electorales de El Salvador, Guatemala y Honduras, es la extensión fuera de los calendarios electorales previstos de los lapsos de investigación y resolución de conflictos, esto sucede principalmente en los casos en donde las denuncias no son acogidas por entidades especializadas sino por autoridades de las Cortes Supremas de Justicia, cuya jurisdicción no se rige por la temporalidad establecida para los procesos electorales que requiere de agilidad y celeridad en la resolución.

Por ejemplo, en El Salvador, el TSE dio resolución dos años después el recurso de impugnación de resultados del proceso electoral del 2014, este nivel de eficiencia, de acuerdo con un estudio realizado por FUSADES (2015, p. 30) *“...desnaturaliza por completo el objetivo de la justicia electoral, impide a los actores políticos la aplicación de pronta y cumplida justicia y evita que prevalezca la voluntad ciudadana en la designación de un funcionario de elección popular...”*

La ausencia de financiamiento público en período no electoral utilizado para actividades de tipo ordinario genera dependencia de recursos privados que a su vez demandan un nivel más robusto de fiscalización para propiciar la transparencia y rendición de cuentas de las donaciones que ingresan a la institución. No obstante, su ausencia ha sido uno de los problemas más graves para los países del Triángulo del Norte. En El Salvador, por ejemplo, aún no hay marcos de regulación sobre procedimientos y plazos de rendición de cuentas sobre ingresos y gastos, y además la capacidad de fiscalización y control por parte de las autoridades correspondientes es limitada (MOE/OEA, 2019a). Además, se reporta que las posibles sanciones por incumplimiento son insignificantes (Rodríguez, 2019, p. 195).

En cuanto a las condiciones de elegibilidad, la mayoría de los países recurre a condiciones elaboradas para acceder a los fondos públicos que van más allá de la inscripción electoral de los partidos políticos. Por lo general se exige la representación alcanzada o un porcentaje de votos obtenidos en comicios previos, el cual ha sido señalado por sus efectos en el mantenimiento de la equidad de la competencia electoral. Por ejemplo, en las elecciones del 2019 en El Salvador, al utilizar como base los resultados electorales de las últimas elecciones previas (2014) se favoreció desproporcionalmente a los dos partidos tradicionales que participaron en dichos comicios en comparación con el resto de las agrupaciones políticas (MOE/OEA, 2019a)

Este tipo de condicionamientos obliga a los partidos políticos emergentes a una mayor dependencia de financiamiento de tipo privado que en el caso salvadoreño carece de fiscalización fuerte (MOE/OEA, 2019a). Además, no manifiestan normativa de prohibiciones a donaciones provenientes de corporaciones o empresas privadas, así como donaciones de corporaciones con contratos gubernamentales.

Asimismo, los contextos de desinformación y propagación de noticias falsas han dado paso a la generación de campañas de estigmatización y desacreditación de las labores comunicativas y periodísticas alrededor de las campañas políticas, así como del trabajo de los órganos electorales. Estas conductas muestran un matiz particular debido a que varios de los ataques provienen o son apoyados por figuras que forman parte del poder público.

Destaca el caso salvadoreño en las elecciones legislativas de 2021<sup>43</sup> en donde el presidente Nayib Bukele realizó insinuaciones injustificadas de fraude electoral. Este tipo de retóricas de fraude que anticipan posibles derrotas electorales son particularmente perniciosas pues rompen la lealtad a las reglas democráticas de partida y debido al daño que crean en la imagen y credibilidad de las autoridades electorales poniendo en peligro la estabilidad política y electoral.

En general, en los países del Triángulo del Norte si bien se llevan a cabo procesos electorales, estos están cargados de irregularidades que de forma directa o indirecta influyen y afectan la integridad del proceso y los resultados finales de los comicios, los casos más críticos han versado sobre la línea de fraude electoral.

### **Concentración autoritaria del poder en el gobierno**

El funcionamiento del gobierno en los regímenes híbridos se distingue por los esfuerzos de los líderes políticos en erosionar la autonomía de las instituciones gubernamentales y en ajustar las reglas del juego a su favor. Asimismo, la ausencia de rendición de cuentas; y la persistencia de la corrupción y el clientelismo son prácticas generalizadas.

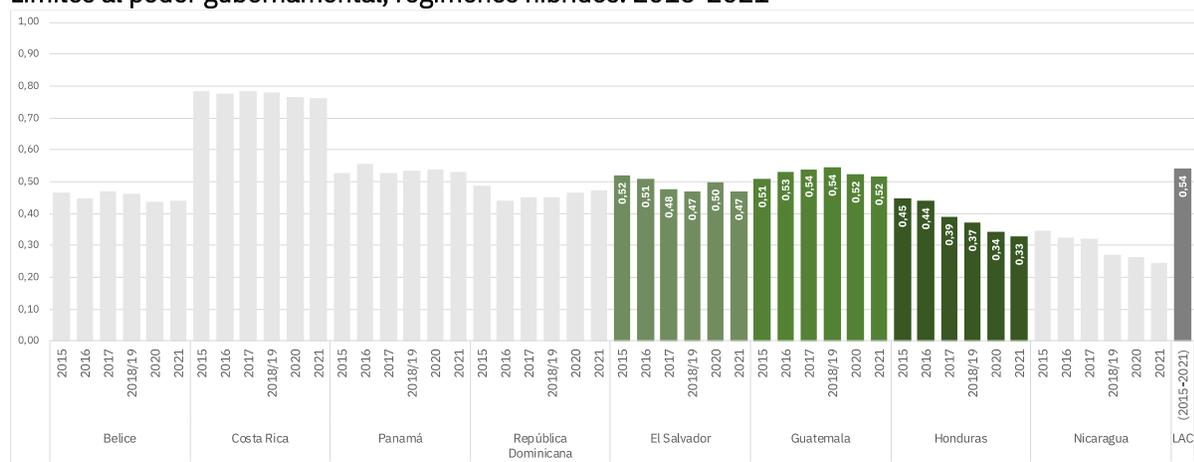
Como se presenta en el gráfico 14, las capacidades institucionales y constitucionales que permiten la supervisión y el control cruzado entre los poderes del Estado no llega a sobrepasar 0.50 de manera consistente en los tres países centroamericanos que conforman este grupo, y en especial Honduras que muestra una tendencia de deterioro marcado.

Congruente con esto, en este grupo están dos de los cuatro países en que la proporción de la población que se manifiesta anuente a que el presidente cierre el Congreso o la Asamblea Legislativa y gobierne sin ese contrapeso en momentos difíciles. De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en El Salvador las personas que tienen esa posición representaban poco más del 50% en el año 2020/2021 y en Guatemala era poco menos del 40%. Para el resto de los países de la región los porcentajes son mucho menores (cerca o inferiores al 30%).

---

<sup>43</sup> García, J. (2021, marzo 1). Bukele agita el fantasma del fraude electoral en El Salvador. El País América. <https://elpais.com/america/2021-03-01/bukele-agita-el-fantasma-del-fraude-electoral-en-el-salvador.html>

**Gráfico 14**  
**Límites al poder gubernamental, regímenes híbridos. 2015-2021<sup>a/</sup>**



a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones entre período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de World Justice Project.

Uno de los aspectos que evidencian esta situación es la prevalencia de la impunidad y capacidad de sanción a quienes incurren en conductas indebidas, la cual se encuentra íntimamente ligada a la resistencia y restricción de fiscalización nacional e internacional. Destaca el cierre en septiembre del 2019 de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) tras no concretarse la prórroga necesaria por parte del gobierno de Jimmy Morales, el cese de labores de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH) en enero del 2020, debido a que no se dio el acuerdo de renovación con el gobierno del mandatario hondureño Juan Orlando Hernández y la ruptura del acuerdo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) ejecutada por el gobierno de Nayib Bukele el 4 de junio del 2021.

Estas acciones implican un retroceso en el combate contra los altos niveles de corrupción y a la impunidad, y da señales claras de activa obstaculización y contrarreforma de los esfuerzos implementados por organismos internacionales en esta materia.

Por otra parte, los intentos de flexibilización de la reelección presidencial alcanzados en Honduras y El Salvador reflejan un proceso de desinstitucionalización a partir de la búsqueda de concentración del poder. En Honduras, la habilitación de la reelección presidencial sin límite se consiguió el 22 de abril de 2015 por la vía judicial. En específico, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)<sup>44</sup> declaró, con voto unánime, la inconstitucionalidad de la prohibición de reelección tras el recurso interpuesto por congresistas, en su mayoría provenientes, del Partido Nacional Hondureño (PNH) (Treminio Sánchez & Muñoz-Portillo, 2019, p. 114)

<sup>44</sup> Cuatro de los cinco magistrados de la Sala Constitucional de la CSJ nombrados durante el gobierno del exmandatario Jose Manuel Zelaya fueron destituidos en el 2012 (Treminio y Muñoz, 2019, p. 114).

De acuerdo con el análisis realizado por la Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones del 2017 en Honduras, “...la modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica...” que produce una falta de certeza jurídica puesto que la Constitución contempla artículos que no son aplicados y por la ausencia de límites que protegen las aspiraciones de perpetuación del poder (MOE/OEA, 2017, p. 10).

De forma similar en El Salvador<sup>45</sup>, la Sala Constitucional, falló a favor de eliminar los límites a la reelección consecutiva en setiembre de 2021, dejando las puertas abiertas para la continuidad del proyecto de gobierno de Nayib Bukele y el riesgo del avance de la reelección indefinida.

## **Intromisiones políticas en el Poder Judicial**

Uno de los factores en común de los procesos reeleccionistas para ambos países ha sido la debilitada independencia judicial. En el caso hondureño, previo a la sentencia de la Sala, en el 2012, cuatro de los cinco magistrados de la Sala Constitucional de la CSJ nombrados durante el gobierno del exmandatario Jose Manuel Zelaya fueron destituidos (Treminio y Muñoz, 2019, p. 114).

En el caso salvadoreño, previo a la sentencia de la Sala, la Asamblea Legislativa de mayoría oficialista destituyó a cinco magistrados, en lo que fue considerado como un golpe técnico<sup>46</sup>. En esa misma acción la bancada mayoritaria destituyó al fiscal general y más adelante, mediante la reforma a la Ley de Carrera Judicial a aproximadamente un tercio de los 690 jueces del país y a decenas de fiscales, entre los que se incluyen funcionarios de amplia trayectoria y que han solicitado inspecciones sobre el proceder del gobierno<sup>47</sup>.

En el índice de independencia judicial, El Salvador y Honduras muestran puntuaciones por debajo de 0,50, mientras que Guatemala, aunque levemente mejor posicionado, mantiene problemas de autonomía en las instituciones del poder judicial (gráfico 15).

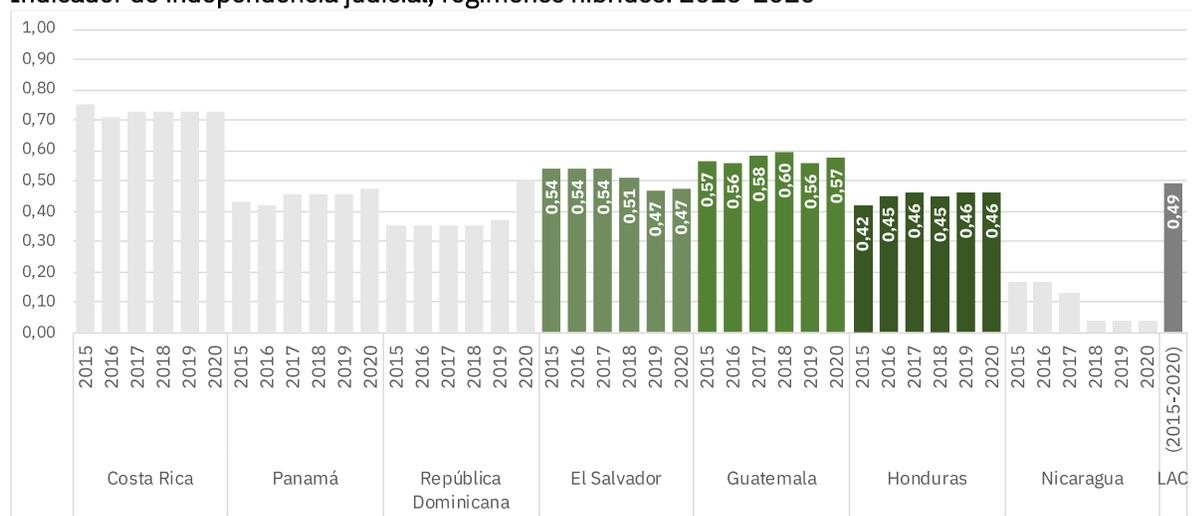
---

<sup>45</sup> Miranda, W. (2021, septiembre 4). La Sala de lo Constitucional de Bukele aprueba la reelección presidencial. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-09-04/la-sala-de-lo-constitucional-de-bukele-aprueba-la-reeleccion-presidencial.html>

<sup>46</sup> Fusades [@fusades]. (2021, mayo 2). Condenamos el golpe de Estado en El Salvador. <https://t.co/bgiNGOjzKH> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/fusades/status/1388860529213689864>

<sup>47</sup> Miranda, W (2021, setiembre). Nayib Bukele jubila a un tercio de los 690 jueces de El Salvador. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-09-02/nayib-bukele-jubila-a-un-tercio-de-los-690-jueces-de-el-salvador.html>

## Gráfico 15

Indicador de independencia judicial, regímenes híbridos. 2015-2020<sup>a/</sup>

a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor independencia judicial. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2021) Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

En estas calificaciones influye, por ejemplo, las opacidades en los mecanismos de selección y nombramiento de magistraturas pues estos posibilitan la intromisión de partidos políticos y de otros grupos de poder que buscan asegurar sus intereses a través de estructuras paralelas de influencia (CEJIL, 2019).

Por ejemplo, aunque en El Salvador y Guatemala existe normativa que se ajusta a ciertos estándares internacionales, como convocatorias formalmente públicas para los concursos, criterios de evaluación de idoneidad de candidaturas basados en la asignación de puntajes por obras académicas y profesionales para el escrutinio de los atestados, así como entrevistas públicas obligatorias, y la posibilidad de examen psicológico en el caso salvadoreño, regulación de las instancias en las que la población tiene acceso a un proceso de evaluación participativo, se encuentra evidencia de que los partidos y otros grupos de poder buscan influir en el proceso electoral (Muñoz-Portillo, 2019).

Por su parte, Honduras mantiene problemas normativos pues aplica una convocatoria restrictiva, la evaluación de la idoneidad de las candidaturas se realiza bajo criterios discrecionales de las comisiones encargadas y la participación ciudadana tampoco es asegurada formalmente que hacen más vulnerable la independencia e imparcialidad judicial.

Un ejemplo sobresaliente de las irregularidades que se filtran en la normativa se presenta con el caso del llamado “Rey del Tenis”, Roberto López Villatoro empresario y abogado que ejercía formas especiales de cabildeo en el proceso de selección de las personas miembros de las Comisiones de Postulación desde el 2004, para influir en la elección de personas afines a sus intereses en la CSJ y Cortes de Apelaciones de Guatemala. Entre las acciones llevadas a cabo

como forma de influencia indirecta destaca el pago de matrículas de maestría de personas del gremio de abogados y abogadas que cuentan con participación en la Comisión de Postulación, así como la entrega de otro tipo de beneficios (Chacón 2019 citado en CEJIL 2019).

En las etapas de deliberación en El Salvador se constató poca consideración de condiciones meritorias de las candidaturas y ausente justificación de los apoyos brindados para la selección de las personas finalistas, además se omiten las conclusiones de investigaciones realizadas por la sociedad civil en las que se presentan faltas serias sobre las personas preseleccionadas. En el caso guatemalteco se acude a prácticas dilatorias con la finalidad de evitar la realización de entrevistas a la totalidad de las candidaturas. En Honduras, las pruebas de evaluación de confianza son confidenciales, por lo que el control y supervisión ciudadana se mantiene excluido del proceso de evaluación (CEJIL 2019).

En la etapa de nombramiento que corresponde a los respectivos poderes legislativos, ha habido intentos de parte de los partidos políticos para que los magistrados y magistradas electas sean a fines a uno u otro partido. En El Salvador esto ha sido muy evidente debido a la concurrencia de elecciones legislativas, cada tres años, con los nombramientos de una parte de la Corte Suprema de Justicia. En Honduras, la Constitución Política establece que las votaciones en el Congreso son secretas y por tanto vulnerables a discrecionalidad injustificada. En estos contextos, a pesar de la presión ejercida por la ciudadanía, no ha habido cambios recientes que modifiquen estos vacíos para el control de la independencia judicial (Muñoz-Portillo, 2019).

En relación con lo anterior, es importante señalar las debilidades asociadas al tipo de nombramiento en Guatemala considerado como un caso crítico debido a los periodos cortos de nombramiento que limita las posibilidades de que judicaturas competentes permanezcan en sus cargos, en su defecto promueve dinámicas de constante cambios de magistraturas que pueden encontrarse cooptadas por compromisos que afectan la independencia del Poder Judicial (Muñoz-Portillo, 2019).

Mientras que, para El Salvador, los hechos ocurridos el 1 de mayo de 2021, en el que se llevaron a cabo remociones irregulares de magistrados y magistradas titulares y suplentes por la Asamblea Legislativa, antes de que llegaran a completar sus respectivos periodos, ha sido condenado por la comunidad internacional como una grave violación al debido proceso con fines partidarios específicos que vulnera la democracia y el estado de derecho salvadoreño<sup>48</sup>.

## **Corrupción endémica y extendida**

La presencia de la corrupción en la región CARD contribuye a la erosión de la democracia y del desarrollo humano sostenible, en la medida en la que es un elemento que alimenta la inestabilidad política y profundiza la crisis de confianza en el sistema de gobierno democrático y en sus instituciones (IDEA Internacional 2021).

De acuerdo con IDEA Internacional y el más reciente reporte sobre el estado de la democracia (2021), los indicadores de control de corrupción presentan escasa mejora en América Latina y

---

<sup>48</sup> CIDH. (2021, mayo 3). La CIDH condena la destitución de magistradas y magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, sin respeto a las debidas garantías e insta a El Salvador a preservar al Estado de derecho. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/110.asp>.

El Caribe, con tendencias de declive para El Salvador, Guatemala y Honduras (gráfico 16). Este desempeño también es confirmado por el Índice de Percepción de la Corrupción 2021 publicado por Transparencia Internacional en el que dos de estos tres países ocupan posiciones bajas en el ranking mundial (Honduras 157 y Guatemala 150 en 180 países analizados; El Salvador ocupa el puesto 115).

En particular, Guatemala posee un historial cargado de denuncias de corrupción. El Ministerio Público en conjunto con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) identificaron alrededor de 70 estructuras criminales de alto impacto social en los que se han visto involucrados expresidentes, exministros, diputados y otros altos funcionarios del Estado, en conjunto con narcotraficantes y empresarios. Uno de los casos más destacados es el de Cooptación del Estado<sup>49</sup>, derivado de la investigación por el caso de la Línea en el 2015 en el cual se denunciaba la estructura de corrupción y control sobre las aduanas, al avanzar en la investigación se detectó la organización criminal extendida hasta la presidencia y vicepresidencia que llevó a ambos a dimitir de sus cargos y a condenas de prisión<sup>50</sup>.

A pesar de la efectividad del órgano, en septiembre del 2019 la CICIG, tras no concretarse la prórroga necesaria por parte del gobierno de Jimmy Morales también bajo investigaciones<sup>51</sup>, se vio obligada a salir del país, no sin antes hacer hincapié en su informe final sobre la captura y cooptación del Estado guatemalteco por parte de grupos de poder<sup>52</sup>.

En Honduras la corrupción en materia de financiamiento político también ha sido expuesta recientemente, en específico el escándalo por uso de fondos públicos provenientes del desfalco al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)<sup>53</sup> para la campaña política de presidente Juan Orlando Hernández, además se ha cuestionado el uso clientelar de programas sociales a favor del oficialismo durante periodos de campaña electoral. Como respuesta la situación de crisis se instauró en el 2016 la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y más adelante se aprobó la “Ley de Política Limpia” orientada precisamente a detener este tipo de violaciones a la equidad en las elecciones. No obstante, en enero del 2020 la OEA comunicó la no renovación del convenio de la MACCIH por parte del Estado hondureño lo cual truncó las acciones emprendidas por este órgano.

El Salvador, se caracteriza por la obstaculización de los esfuerzos para el combate y sanción de la corrupción endémica. Se han limitado y cerrado las investigaciones de la CSJ sobre el enriquecimiento ilícito de exfuncionarios públicos que han dejado su cargo hace más de 10

---

<sup>49</sup> CICIG. (2016, junio 2). COMUNICADO DE PRENSA 047 CASO COOPTACIÓN DEL ESTADO DE GUATEMALA. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). <https://www.cicig.org/history//index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=67>

<sup>50</sup> EFE. (2017, marzo 7). La Fiscalía de Guatemala presenta una acusación por el caso “Cooptación del Estado”. [www.efe.com](http://www.efe.com). <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-fiscalia-de-guatemala-presenta-una-acusacion-por-el-caso-cooptacion-del-estado/20000035-3200718>

<sup>51</sup> AP News. (2021, abril 21). Guatemala prosecutors pursue ex-president Jimmy Morales. AP NEWS. <https://apnews.com/article/latin-america-jimmy-morales-guatemala-f20df6152afc7fd688ddb303bec2562e>

<sup>52</sup> CICIG. (2019, agosto 20). Informe final de labores de la CICIG: El legado de justicia en Guatemala. CICIG. [https://www.cicig.org/cicig/informes\\_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/](https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/)

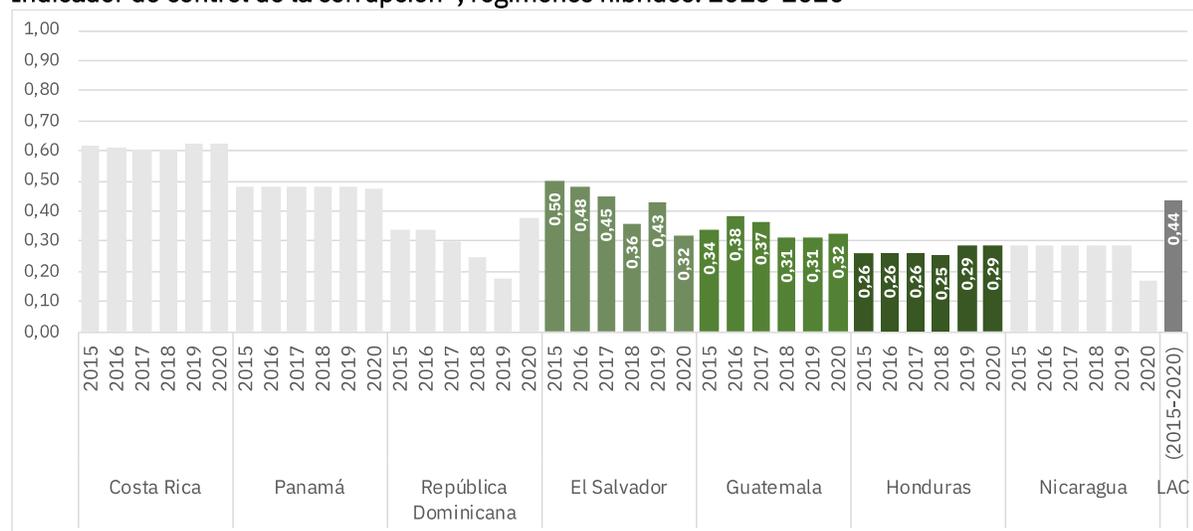
<sup>53</sup> BBC Mundo. (2015, junio 4). El presidente de Honduras reconoce financiación fraudulenta. BBC News Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604\\_honduras\\_presidente\\_hernandez\\_reconoce\\_financiacion\\_fraudulenta\\_corrupcion\\_lv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv).

años<sup>54</sup>. En 2019, el presidente Bukele anunció la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), un nuevo organismo anticorrupción que contaría con el apoyo de la OEA, sin embargo, en el 2021 el mismo gobierno procedió con la ruptura del acuerdo y con ello el cese de las investigaciones en curso.

En este país también destaca la investigación del expresidente Mauricio Funes a quien se le acusa de peculado, lavado de dinero, soborno, evasión de impuestos sobre la renta entre otros. No obstante, en el 2019, Nicaragua le dio la ciudadanía a Funes, impidiendo su extradición<sup>55</sup>.

Gráfico 16

Indicador de control de la corrupción<sup>a/</sup>, regímenes híbridos. 2015-2020<sup>y/</sup>



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor control de la corrupción. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2021) Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

En años recientes, en medio del contexto de la pandemia de Covid-19, se han hecho públicos escándalos de corrupción ligados a la adquisición de vacunas, el uso de recursos destinados a políticas sociales y contratación de obra pública. Sobre esto se ha concluido que, debido a la urgencia por contener efectos de la pandemia, se justificó la reducción o flexibilización de controles y estándares anticorrupción habituales en la administración pública que posibilitaron la toma de atajos en procesos de contratación o decisiones para satisfacer intereses privados (IDEA Internacional, 2021).

<sup>54</sup> Labrador, G. (2022, junio 22). La nueva CSJ ordena a Probidad que se olvide de casos con más de 10 años. El Faro. [https://elfaro.net/es/201903/eL\\_salvador/23085](https://elfaro.net/es/201903/eL_salvador/23085)

<sup>55</sup> Alvarado, J. (2019, de abril de). Nicaragua decide proteger a Funes de la justicia salvadoreña. El Faro. [https://elfaro.net/es/201904/eL\\_salvador/23204](https://elfaro.net/es/201904/eL_salvador/23204).

Por ejemplo, en El Salvador, el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) abrió un proceso sancionador contra el ministro de Salud, por la compra de insumos para combatir el COVID-19 a una empresa en cuyo directorio figuran miembros de su familia<sup>56</sup>. Esto se enlaza con, la valoración del Índice Global de Transparencia que determinó que El Salvador era el peor país del Triángulo Norte en cuanto a la transparencia de las compras públicas durante la pandemia del COVID-19<sup>57</sup>.

En Honduras, organizaciones anticorrupción de la sociedad civil denunciaron opacidad en los procesos de contratación pública en la respuesta a la pandemia. Se citaron procesos de contratación sobrevalorados y con irregularidades llevados a cabo por la institución pública de inversión (Invest-H) y la comisión de emergencia (Copeco)<sup>58</sup>.

Una de las consecuencias más perjudiciales para la democracia es que a pesar del aumento en los escándalos y presuntas acusaciones de corrupción de funcionarios públicos y los consecuentes procesos judiciales mediatizados a los que se han visto expuestos, en la región CARD se ha construido tolerancia de ciertas prácticas corruptas entre sectores de la población, además de la normalización del soborno como una forma de acceso a servicios públicos (Solórzano, 2020).

### **Persistentes deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas**

El triángulo del norte entre el período 2015-2019 muestra persistentes atrasos económicos, sociales y políticos. Asociado a ello, presentan los niveles más bajos de poder estructural en la región, es decir, las capacidades técnicas, operativas y financieras para implementar políticas públicas son limitadas.

En específico, a partir del índice del Proyecto Variedades de la Democracia, que mide la distribución equitativa de servicios de educación y salud, así como el gasto público para la distribución de recursos, los países del triángulo del Norte evidencian las calificaciones más bajas en relación con sus capacidades para proveer a la ciudadanía de servicios básicos, dado que la distribución es sumamente desigual (gráfico 17).

De acuerdo con el Sexto Informe Estado de la Región (2021), la desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo tiene consecuencias sobre la distribución de los beneficios de la actividad económica. Desde esta perspectiva, los países CARD mantienen altas y persistentes desigualdades de ingreso, que reflejan las barreras para redistribuir estos beneficios. Esos altos niveles de desigualdad, junto a las bajas cargas tributarias en la mayoría de los Estados (menos del 25% del PIB) impiden que el crecimiento se traduzca en mejores

---

<sup>56</sup> Europa Press. (2021, octubre 26). Abren una causa contra el ministro de Salud de El Salvador por comprar insumos contra la COVID-19 a una empresa familiar. Europa Press. <https://www.notimerica.com/politica/noticia-abren-causa-contra-ministro-salud-salvador-comprar-insumos-contra-covid-19-empresa-familiar-20211026132822.html>

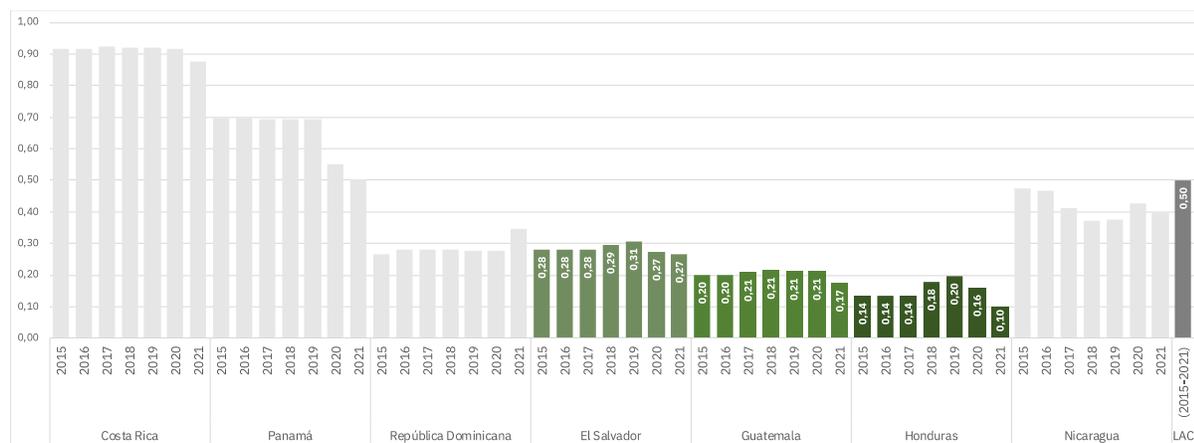
<sup>57</sup> Jordán, L. (2021, Abril de). El Salvador: El peor evaluado en transparencia de compras por covid-19. La Prensa Gráfica. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-El-peor-evaluado-en-transparencia-de-compras-por-covid-19-20210420-0052.html>

<sup>58</sup> El Mundo. (2020, octubre 28). Coalición Anticorrupción revela más de 40 anomalías en compras durante pandemia en Honduras. Diario El Mundo. <https://elmundo.hn/coalicion-anticorrupcion-revela-mas-de-40-anomalias-en-compras-durante-pandemia-en-honduras/>.

condiciones de vida para amplios sectores de la población. De esa manera, en 2018 el 20% de la población con mayores ingresos concentró entre el 47 y el 55% del ingreso total.

Gráfico 17

Índice de equidad de distribución de recursos, regímenes híbridos. 2015-2021<sup>a/</sup>



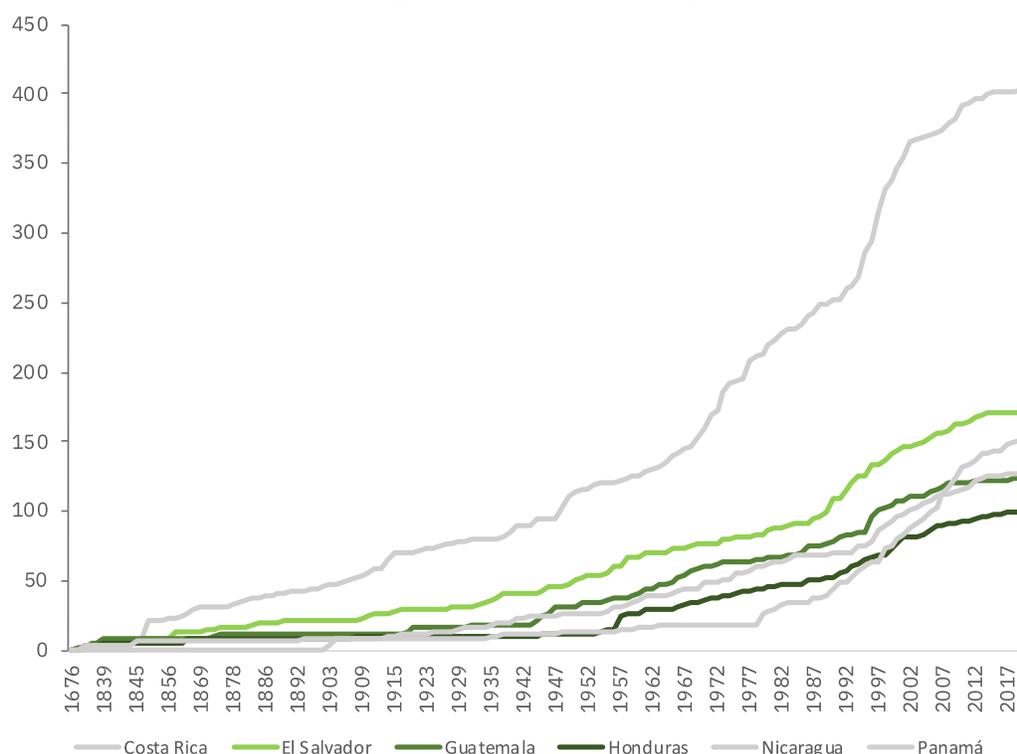
a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Varieties of Democracy.

En efecto, el bajo nivel de poder infraestructural se puede analizar bajo la caracterización institucional y del tamaño presupuestario realizada por Vargas y Durán (2016). De acuerdo con la actualización al año 2018 de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica, del Programa Estado de la Nación, se aprecia la ausencia de modificaciones sustanciales en el tamaño de los aparatos institucionales, durante la segunda década del presente siglo y los bajos niveles para Guatemala y Honduras al compararlos con El Salvador y resto de los países de la región (gráfico 18)

Gráfico 18

Instituciones públicas por país, según fecha de creación, regímenes híbridos. 2018



Fuente: Piedra, 2021, con información de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica (PEN, 2021).

En cuanto al gasto per cápita (en dólares) para las áreas de salud y educación se puede observar cómo la inversión disminuye para estos países clasificados como híbridos. Así, El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran caracterizados por aparatos públicos de redes institucionales simples y pequeñas en ámbitos clave de su quehacer, con Ejecutivos fuertes que mantienen amplios poderes del presupuestarios, de nombramiento y de dirección de la mayoría de las entidades públicas. Adicionalmente, este diseño de fragilidad institucional ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales (PEN 2021).

Las configuraciones institucionales debilitadas sumadas a una reducida base fiscal son una base idónea para la imposibilidad de extensión de derechos democráticos y de servicios sociales a la ciudadanía. Esta combinación, en medio del estallido de la pandemia de Covid-19 se torna aún más problemática pues la precariedad de las capacidades de los sistemas de salud en los países de la región supone mayor dificultad para ofrecer una respuesta expedita y efectiva de atención y contención de la crisis. En general, se han puesto en evidencia las deficiencias estructurales de los sistemas de salud, así como los costos que se derivan del debilitamiento de la institucionalidad pública encargada de prestar servicios de educación, salud y de cuidado tal como lo evidencia las prioridades y magnitud del financiamiento que otorgan los Estados a estas materias (cuadro 6).

## Cuadro 6

## Gasto por habitante en educación, salud, justicia y fuerzas armadas, regímenes híbridos

(en dólares)

Indicador (último año disponible)	Belice	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Gasto judicial per cápita	25,42 2018	153,91 2018	33,95 2018	14,79 2018	38,2 2018	16,04 2018	10,4 2017	4,53 2011
Gasto militar per cápita	53,43 2019			63,33 2019	48,16 2019	19,29 2019	44,69 2019	12,56 2019
Gasto en educación per cápita		849,8 2019	518,2 2019	332,8 2018	153,7 2019	133,1 2019	123,8 2019	89,8 2019
Gasto en salud per cápita		105,7 2018	270,3 2018	138 2018	95,7 2018	48,1 2018	59,9 2018	69,9 2018

Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas de Centroamérica del Estado de la Región y CEPALStat.

Además, la desprotección social y una débil creación de oportunidades alientan nuevos flujos migratorios que agudizan la pérdida de capital humano y tienen profundos efectos desarticuladores y de tensiones políticas dentro y entre los Estados centroamericanos, México y Estados Unidos (PEN 2021).

### Graves violaciones a la libertad de expresión y prensa

Profundamente ligado a los problemas de representatividad democrática de los gobiernos en los países del Triángulo del Norte, destaca maltrato a la prensa y profesionales del periodismo y en general las violaciones a la libertad de opinión y expresión como principios fundamentales de la democracia.

De acuerdo con el índice de libertad de prensa<sup>59</sup> la situación en Guatemala y Honduras es calificada como “difícil” mientras que El Salvador registra un contexto evaluado como con “problemas significativos” (gráfico 19).

La diferencia en la calificación a El Salvador yace en la ausencia de reportes oficiales de periodistas asesinados en años recientes, no obstante el incremento en las agresiones a los profesionales de la información es de alta preocupación (RSF, 2022). No obstante, su panorama se ha agravado a partir del incremento en la adopción de medidas que censuran y criminalizan la labor periodística y libertades fundamentales. Entre los hechos que destacan se encuentran la prohibición de acceso a conferencias de prensa de la Presidencia a medios de prensa

<sup>59</sup> Mide el grado de libertad del que gozan los periodistas según la evaluación de 7 indicadores: pluralismo, la independencia de los medios de comunicación, el ambiente y la autocensura, el marco legal, la transparencia, la calidad de la infraestructura y agresiones. Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde los valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa. De 0 a 15 puntos se considera como buena situación, 15,01 a 25 puntos situación más bien buena, 25,01 a 35 puntos con problemas significativos, 35,01 a 55 puntos: situación difícil y 55,01 a 100 puntos situación muy grave (Reporteros sin Fronteras, 2016).

específicos<sup>60</sup>; restricciones al ejercicio periodístico en el marco de las elecciones presidenciales del 2019, ataques por medios digitales a mujeres periodistas, retrocesos en el acceso a información pública<sup>61</sup>.

Gráfico 19  
Índice de libertad de prensa<sup>a/</sup>, regímenes híbridos. 2018-2021



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa<sup>62</sup>. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2018- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros sin Fronteras (2022).

Asimismo, sobresale la persecución y espionaje a medios de prensa por parte del gobierno, en específico en contra del periódico digital El Faro, con 24 años de trayectoria y enfocado en reportajes investigativos sobre corrupción, violencia y crimen organizado en El Salvador. Se reportó que los teléfonos celulares de los periodistas de este medio fueron intervenidos mediante un software de espionaje capaz de extraer información e interceptar mensajes y llamadas<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Gaitán, I. (2019, Setiembre). *Secretaría de la Presidencia impidió que periodistas de El Faro y Factum ingresaran a conferencia de prensa*. Asociación de Periodistas de El Salvador. <https://apes.org.sv/secretaria-de-la-presidencia-impidio-que-tres-periodistas-ingresaran-a-lanzamiento-de-la-cicies/>

<sup>61</sup> Valencia, S. & Isabel Gaitán. (2019). Informe Anual de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Asociación de Periodistas de El Salvador (2019). *Asociación de Periodistas de El Salvador (APES)*, 42.

<sup>62</sup> La estimación de los valores del índice de libertad de prensa parte de dos puntuaciones, la ScoA que toma en cuenta seis de los siete indicadores evaluados y la ScoB que incluye los seis indicadores de la ScoA y el indicador de agresiones. La puntuación final de un país es la mayor entre ambas puntuaciones. Esto, permite evitar que el país suba automáticamente en la clasificación si se registran pocas agresiones o ninguna; pues puede encontrarse el caso de un país en el que la información esté tan controlada, que se registren pocas violaciones, incluso ninguna.

<sup>63</sup> Julia Gavarrete, Daniel Reyes, & Óscar Martínez. (2022, enero). Veintidós miembros de El Faro fueron intervenidos con Pegasus 226 veces entre 2020 y 2021. El Faro. [https://elfaro.net/es/202201/el\\_salvador/25935/Veintid%C3%B3s-miembros-de-El-Faro-fueron-intervenidos-con-Pegasus-226-veces-entre-2020-y-2021.htm](https://elfaro.net/es/202201/el_salvador/25935/Veintid%C3%B3s-miembros-de-El-Faro-fueron-intervenidos-con-Pegasus-226-veces-entre-2020-y-2021.htm).

En relación con lo anterior, el más reciente decreto de régimen de excepción<sup>64</sup> solicitado por la presidencia para atender de forma discrecional el incremento de asesinatos, habilitó una serie de medidas entre las que se incluye la interceptación de telecomunicaciones sin necesidad de autorización judicial<sup>65</sup>, así como la suspensión de libertad de reunión y asociación y el derecho de defensa<sup>66</sup>.

De forma paralela, se ha promovido una reforma al Código Procesal Penal sobre delitos informáticos para permitir la realización de operaciones encubiertas que da vía libre a la vigilancia y hostigamiento arbitraria de la ciudadanía<sup>67</sup>. Además, la tipificación como delito del uso de tecnologías para obtener y distribuir información considerada confidencial y una “ley mordaza”, pretende impedir el suministro de información sobre grupos criminales, lo que afecta directamente la labor investigativa y de denuncia de activistas sociales y profesionales del periodismo<sup>68</sup>.

En Guatemala el declive de la libertad de expresión se refleja en múltiples agresiones, actos de persecución y muertes de periodistas y activistas locales e independientes. Entre el 2015 y 2018 la Procuraduría de Derechos Humanos registró el asesinato de 17 periodistas<sup>69</sup> y en el 2020 el Observatorio de los Periodistas reportó alrededor de 150 casos de violencia<sup>70</sup>. El Ministerio Público reportó entre 2011 y 2020 alrededor de 50 tipos de homicidios y 63 casos de lesiones físicas cometidos contra periodistas<sup>71</sup>.

La Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) también ha denunciado los repetidos intentos para silenciar a los medios de comunicación<sup>72</sup>, entre estos hechos destaca la persecución de

---

<sup>64</sup> Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2022). Decreto N. 333 Régimen de Excepción. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4214B3CA-A3AA-4435-8229-49C097CAB14D.pdf>

<sup>65</sup> AFP/Voz de América. (2022, marzo 26). En pleno régimen de excepción, El Salvador redobla su control de las telecomunicaciones. Voz de América. <https://www.vozdeamerica.com/a/elsalvador-congreso-destina-10-millones-para-intervencion-telecomunicaciones-/6591250.html>

<sup>66</sup> EFE/AFP. (2022, mayo 26). El Salvador prolonga el régimen de excepción. Deutsche Welle (DW). <https://p.dw.com/p/4BsbW>

<sup>67</sup> Tamara Taraciuk Broner. (2022, febrero 24). En El Salvador, leyes amplias sobre delitos informáticos amenazan derechos fundamentales. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2022/02/24/en-el-salvador-leyes-amplias-sobre-delitos-informaticos-amenazan-derechos>

<sup>68</sup> Human Rights Watch. (2022, abril 8). El Salvador: Reformas legislativas amenazan derechos fundamentales. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/news/2022/04/08/el-salvador-reformas-legislativas-amenazan-derechos-fundamentales>

<sup>69</sup> EFE. (2018, noviembre 2). Asesinados 17 periodistas desde 2015 en Guatemala, dice la Procuraduría de DDHH. Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/america/portada/asesinados-17-periodistas-desde-2015-en-guatemala-dice-la-procuraduria-de-ddhh/20000064-3801321>

<sup>70</sup> Artículo 19. (2021, febrero 10). Red Rompe el Miedo Guatemala: Surge nuevo esfuerzo para atajar la violencia contra periodistas y comunicadores sociales. Artículo 19. <https://articulo19.org/red-rompe-el-miedo-guatemala-surge-nuevo-esfuerzo-para-atajar-la-violencia-contra-periodistas-y-comunicadores-sociales/>

<sup>71</sup> Evelyn Blanck, Ana Carolina Alpírez, & Marvin Del Cid. (2021). Guatemala: Estado contra la prensa y la libertad de expresión. Article 19, Centro Civitas, Artículo 35. [https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala\\_WEB.pdf](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Guatemala_WEB.pdf)

<sup>72</sup> Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) [@APG\_1947]. (2022, febrero 9). Continúan los intentos de silenciar a los medios de comunicación y a los periodistas [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/APG\\_1947/status/1491207294365102081](https://twitter.com/APG_1947/status/1491207294365102081)

periodistas que cubren temas ambientales, como es el caso del periodista comunitario Carlos Choc quien ha sido hostigado judicialmente por la cobertura al caso de la minería en El Estor<sup>73</sup>.

Por otra parte, la expulsión del comisionado de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) Iván Velásquez, declarado como ‘non grato’ por el expresidente Jimmy Morales<sup>74</sup>, el uso excesivo de la fuerza en protestas sociales anticorrupción<sup>75</sup> son otros ejemplos que muestran las condiciones de libertad en Guatemala.

Honduras es el país que reporta peores condiciones para la prensa y la libertad de expresión. Este país ha sido calificado como uno de los países más peligrosos para activistas ambientalistas y líderes comunitarios debido al riesgo de ser víctimas de agresiones y persecución. Tan solo en el 2020 se registraron 17 asesinatos de activistas ambientales<sup>76</sup> y durante los últimos años destaca el asesinato en el 2016 de la activista, líder indígena y ganadora del premio de defensa medioambiental Goldman, Berta Cáceres tras su ardua lucha por la conservación del Río Gualcarque frente al proyecto hidroeléctrico Agua Zarca<sup>77</sup>.

Entre el 2017 y el 2018, en medio de la crisis post-electoral se desató una ola de violencia y represión a medios de comunicación, periodistas, activistas y a las protestas de la ciudadanía, pero además sobresale la reforma al Código Penal y otro conjunto de propuestas legislativas que imponen restricciones al acceso a la información pública y la tipificación ambigua de delitos por “atentado a la autoridad”, “desórdenes públicos”, “acceso y difusión de información reservada”, entre otros que ponen en grave peligro la libertad de prensa y protesta<sup>78</sup>.

Por otra parte, es importante destacar que en los tres países se ha observado la presencia de discursos de deslegitimación contra periodistas y medios de comunicación por parte de altas autoridades institucionales, que dado su nivel de influencia en la opinión pública, han asumido posiciones de acoso y violencia en contra de periodistas, principalmente mujeres, tal como lo reporta en los informes más recientes (2019 y 2020) de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Lanza, 2020 y Vaca, 2021).

---

<sup>73</sup> Garside, J. (2019, junio 19). How witnessing a police shooting put a Guatemalan journalist in danger. The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2019/jun/19/how-witnessing-a-police-shooting-put-a-guatemalan-journalist-in-danger>

<sup>74</sup> Redacción/EFE. (2017, agosto). La OACNUDH manifiesta apoyo a Iván Velásquez. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-oacnudh-manifiesta-apoyo-a-ivan-velasquez/>

<sup>75</sup> Asier Vera. (2020, noviembre 22). La represión policial a la manifestación en Guatemala agrava la ruptura entre el presidente y el vicepresidente. EL MUNDO. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/11/22/5fbaa2f221efa033248b4590.html>

<sup>76</sup> Global Witness. (2021). Last line of defense. The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders. <https://en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>

<sup>77</sup> Manu Mediavilla. (2022, marzo 2). Berta Cáceres, defensora ambientalista hondureña. Se cumplen 6 años de su brutal asesinato. Amnistía Internacional. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/6-anos-del-asesinato-berta-caceres/>

<sup>78</sup> CIDH. (2018). *OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA VISITA DE LA CIDH A HONDURAS*. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/ObsPrelHnd.pdf>

## **Desafíos para revertir la influencia autoritaria y el deterioro democrático**

Para revertir la influencia del autoritarismo y el deterioro de la democracia en los países del triángulo del norte se sugiere en primera instancia **abordar la restitución de la independencia de los órganos judiciales**. El retorno de la independencia judicial debe partir del establecimiento de mecanismos de control para que la normativa para nombramientos de magistraturas y fiscales, procesos de contratación y evaluación del personal imparcial sea efectivamente puesta en práctica.

También es necesario otorgar de mayor capacidad presupuestaria, autonomía funcional e institucionales a las entidades judiciales, así como establecer mecanismos que garanticen la transparencia del nombramiento de sus autoridades y mejorar la rendición de cuentas de los Poderes Judiciales (plazos de resolución de casos, atención de denuncias y procesos de investigación y juzgamiento (corrupción), uso de recursos públicos).

En concordancia con lo anterior, es de vital importancia el **restablecimiento de las instituciones de control y combate de la corrupción (Contralorías, auditorías, fiscalías, comisiones independientes)**. La activa obstaculización y contrarreforma de los esfuerzos implementados por organismos internacionales para el combate de la corrupción e impunidad es una preocupante tendencia en la región, que, en conjunto con las restricciones de recursos financieros regionales asignados al combate de estas problemáticas, proyecta la necesidad de reinstaurar, complementar y reforzar los mecanismos nacionales fiscalización y monitoreo en conjunto con instancias regionales e internacionales vigentes. Además, se requiere de normativa anticorrupción capaz de exigir transparencia, apertura del gobierno, protección a las personas denunciantes, recuperación de activos y daños ocasionados y sanción.

Frente a los constantes abusos a la libertad de expresión y prensa es fundamental actuar para la **protección y apoyo de personal periodístico y medios de comunicación e información independientes**. Facilitar a la ciudadanía el acceso a material informativo de calidad y reportajes de calidad y veracidad verificada es una de las mejoras herramientas para el combate a la desinformación e intromisión de la manipulación autoritaria. En ese sentido, es crítico apoyar con recursos, formación técnica, redes de colaboración internacional, acceso a documentación pública, medidas cautelares para la protección frente amenazas.

Por otra parte, ante los esfuerzos de enmiendas constitucionales para permitir la reelección presidencial es vital **encontrar mecanismos que aseguren el cumplimiento de la alternancia y transición del poder apegada a la ley**. Para ellos hay que dar prioridad y ampliar la participación, consultas ciudadanas, reforzar el control, la transparencia y rendición de cuentas de los órganos judiciales y electorales.

## Regímenes autoritarios: Nicaragua

### Características generales

De los ocho países de la región CARD, Nicaragua es el único caso que clasifica como régimen autoritario. Dentro de los elementos de mayor peso en su clasificación destaca la ausencia de elecciones populares libres y auténticas que den lugar a un gobierno representativo. En este tipo de regímenes la competitividad electoral y el pluralismo político está seriamente restringido o es inexistente, se trata de Estados con gobiernos de un solo partido político dominante con varios períodos consecutivos en el poder.

Asimismo, las instituciones de carácter democrático se mantienen en apariencia, sin embargo, su labor es muy disminuida o cooptada por grupos afines al gobierno. Particularmente, la administración de la justicia no es llevada a cabo de manera independiente ni imparcial, de igual manera otras las instituciones públicas carecen de autonomía como en el caso de las autoridades encargadas de la organización electoral.

Por otra parte, los medios de comunicación son propiedad del estado o se encuentran controlados por grupos afines al gobierno y son utilizados con fines propagandísticos, mientras que los medios de comunicación y personal periodístico independientes son severamente censurados, acosados y agredidos. En general, se presentan continuos abusos y violaciones a libertades civiles y políticas de la ciudadanía, la libertad de opinión y expresión es donde se experimenta mayor deterioro bajo un contexto de represión y acoso generalizado a cualquier tipo de oposición al gobierno, contraargumentos y la protesta social (cuadro 7).

Cuadro 7

Puntuaciones simplificadas de caracterización democrática, regímenes autoritarios. 2015-2022

Países	Gobierno Representativo			Funcionamiento del Gobierno				Derechos Fundamentales	
	Pluralismo Político	Competencia Electoral	Integridad Electoral	Pesos y Contrapesos	Control de la Corrupción	Independencia Judicial	Poder Infraestructural	Libertad de Prensa	Derechos Fundamentales
Belice	3	-	2	2	-	-	-	2	-
Costa Rica	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Panamá	3	3	2	2	2	1	3	2	2
R. Dominicana	3	2	2	2	1	1	1	2	2
El Salvador	3	3	2	2	2	2	1	2	2
Guatemala	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Honduras	2	2	1	2	1	2	1	1	2
Nicaragua	2	2	1	2	1	1	2	1	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos promedio de calificaciones obtenidas para cada uno de los indicadores para años disponibles entre el período 2015-2022. (ver promedios en cuadro 11 en Anexo).

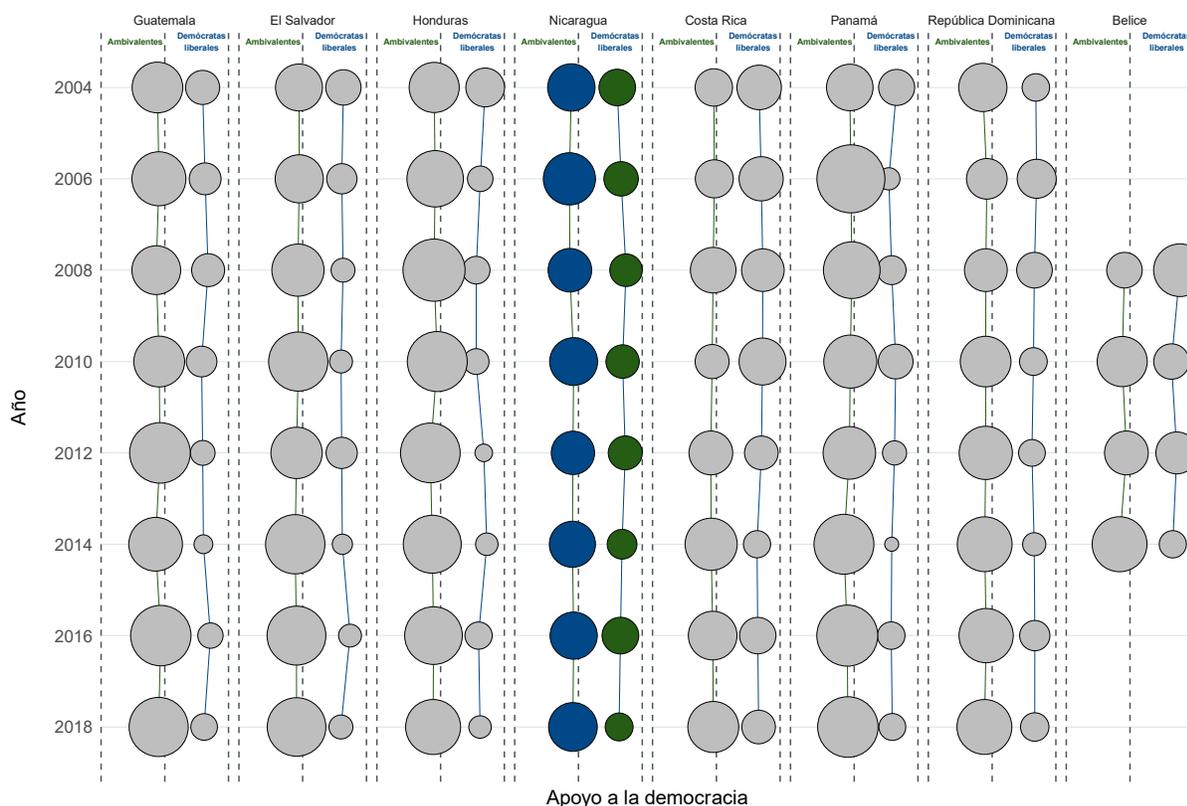
### Nivel intermedio de apoyo a la democracia

De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas (Lapop), el respaldo a la democracia por parte de la ciudadanía en los años 2020/2021 se mantenía en alrededor del 63% en Nicaragua, un nivel superior al de Honduras y Guatemala, países con sistemas políticos calificados como híbridos y similar al de Panamá y República Dominicana en los que existen

democracias. Aunque explicar estos resultados requiere investigación complementaria que escapa a los alcances de este Informe, este nivel de apoyo pudiera estar relacionado con un nivel de cultura política y una noción limitada de democracia que la asocia a la realización periódica de elecciones.

Congruente con lo anterior, al analizar los perfiles de apoyo a la democracia, en Nicaragua la proporción de demócratas es alta (8,1%), sólo superada por República Dominicana y Costa Rica del grupo de países con sistemas políticos democráticos, y el porcentaje de la ciudadanía que mantiene actitudes ambiguas y contradictorias con la democracia es el menor de toda la región: 25,7% de la población (gráfico 20).

**Gráfico 20**  
Porcentaje de personas ambivalentes y demócratas liberales, grupo de países con regímenes autoritarios



Fuente: Guzmán Castillo, 2021 en PEN, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas.

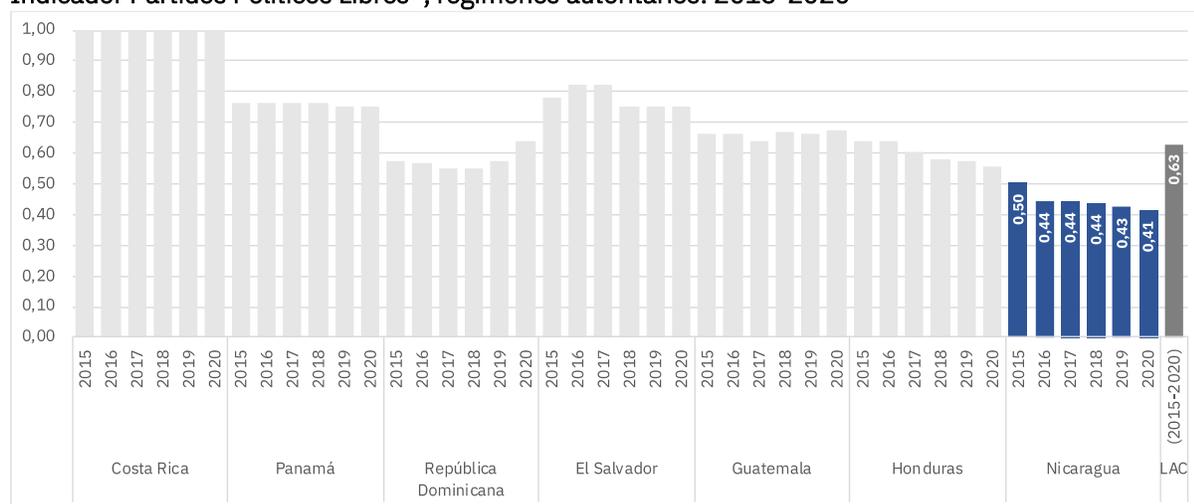
### Ausencia de un gobierno representativo

A pesar del cumplimiento formal de procesos electorales en Nicaragua para la renovación del poder, la organización de estos comicios perdió legitimidad y credibilidad debido al claro incumplimiento de garantías mínimas de libertad y autenticidad de los procesos de participación

política y electoral. La injerencia del gobierno de Ortega y sus continuos atropellos a los principios democráticos han dado como resultado la instauración de gobiernos de facto.

Entre los aspectos más críticos que avalan la determinación de Nicaragua como un régimen autoritario sobresalen los reiterados esfuerzos para eliminar toda posibilidad de competitividad electoral y oposición política verdadera. Según el indicador de partidos políticos libres, Nicaragua desde el 2015 se muestra un continuo declive y el desempeño más deficiente en la región, esta medición refleja si los partidos políticos, y en particular los partidos de oposición, se les permite organizarse libremente y participar en procesos electorales (gráfico 21).

Gráfico 21  
Indicador Partidos Políticos Libres<sup>a/</sup>, regímenes autoritarios. 2015-2020



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor libertad de los partidos políticos. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015-2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020 de IDEA Internacional (2021).

En específico, los meses previos al inicio de la campaña electoral para las Elecciones Generales del 2021, se emprendió la aprehensión arbitraria de aspirantes presidenciales de la oposición. Un total de siete personas pre-candidatas a la presidencia<sup>79</sup> fueron detenidas por el Ministerio Público de Nicaragua, en su mayoría bajo causas de “conspiración para cometer menoscabo a la integridad nacional” y amparados en la Ley N. 1055<sup>80</sup> que de forma inconstitucional es utilizada para la ejecución de investigaciones infundadas, imputaciones penales, y prohibiciones

<sup>79</sup> Cristiana Chamorro Barrios, Arturo Cruz Sequeira, Félix Maradiaga, Miguel Mora, Juan Sebastián Chamorro, Medardo Mairena y Noel Vidaurre.

<sup>80</sup> Asamblea Nacional de Nicaragua, Ley de Defensa de los Derechos del Pueblo a la Independencia, la Soberanía y Autodeterminación para la Paz, Ley N.1055, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N 237 del 22 de diciembre de 2020, Normas Jurídicas de Nicaragua, disponible en: [http://www.pgr.gob.ni/PDF/2020/GACETA/DICIEMBRE/GACETA\\_22\\_12\\_2020.pdf](http://www.pgr.gob.ni/PDF/2020/GACETA/DICIEMBRE/GACETA_22_12_2020.pdf)

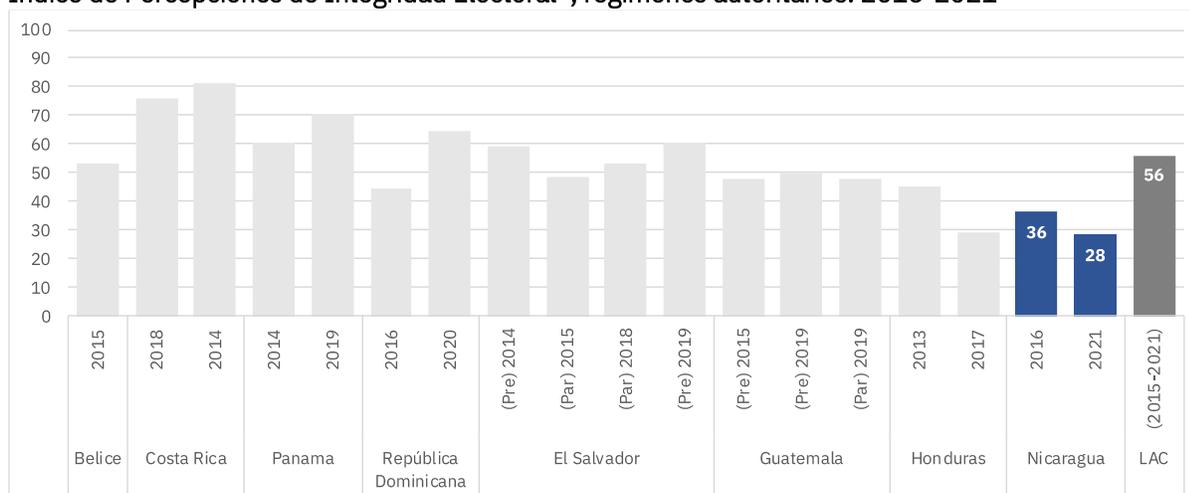
electorales contra quienes son considerados como traidores a la patria (Urnas Abiertas, 2021, pp. 41, 50).

Asimismo, se utiliza la inhibición injustificada a cargos de representación popular de candidaturas de la oposición. En específico, la periodista de profesión y pre-candidata a la presidencia Cristiana Chamorro Barrios y la candidata a la vicepresidencia de la República por el CxL, Berenice Quezada fueron inhibidas por el Consejo Supremo Electoral (CSE) de forma irregular. En el caso de Quezada su inhibición fue declarada un día después de su postulación, alegando como acusaciones la “provocación, proposición y conspiración para cometer actos terroristas” tras supuesta petición de parte de un grupo de ciudadanos que se identificaron como “víctimas y familiares del terrorismo golpista de 2018” (Urnas Abiertas, 2021, p. 41) (CIDH, 2021)

Paralelo a la aprehensión e inhibición de candidaturas presidenciales, el CSE también se ha encargado de concretar la cancelación de personerías jurídicas de importantes fuerzas políticas de oposición al gobierno. Para las elecciones del 2021, se inhabilitó a el Partido Renovación Democrática (PRD), Partido Conservador (PC), y Partido Ciudadanos por la Libertad (CxL), este último constituía la principal fuerza opositora del momento y su personería fue cancelada bajo supuestas causas de “comportamiento fuera de las condiciones y regulaciones técnicas legales...” y “actos verbales que menoscaban la independencia, la soberanía y la autodeterminación” (Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, 2021, pp. 6–7; CIDH, 2021b).

Otro aspecto fundamental para determinar el establecimiento de un gobierno representativo es el nivel de calidad o de limpieza en el que las elecciones para cargos políticos populares se llevan cabo, es decir la ausencia de irregularidades en sus distintas dimensiones de organización y en general el mantenimiento de la integridad electoral. El caso nicaragüense, precisamente, clasifica como régimen autoritario debido al muy bajo nivel en el cumplimiento de los estándares y las normas globales de integridad electoral, según esta medición que evalúa la opinión de expertos en diez sub-dimensiones vinculadas a la organización y celebración de comicios electorales, tanto la elección del 2016 como la del 2021 son procesos de integridad muy pobre, puntuando por debajo de 40 en una escala del 0 al 100 (gráfico 22).

## Gráfico 22

Índice de Percepciones de Integridad Electoral<sup>a/</sup>, regímenes autoritarios. 2016-2021

a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de baja integridad electoral. LAC corresponde al promedio de las calificaciones para las elecciones presidenciales y parlamentarias durante período 2015-2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Integridad Electoral, Garnett et al. (2022).

A nivel de integridad en la legislación electoral y con respecto al periodo electoral más reciente (2021), las reformas acontecidas se concentraron en el favorecimiento de la hegemonía del poder del gobierno de Ortega. De acuerdo con la OEA (2021) la reforma plantea un retroceso para el ejercicio de los derechos políticos de los nicaragüenses.

Por ejemplo, en la normativa establecida para la integración de los organismos electorales, la presidencia y el primer miembro de los Consejos Electorales Departamentales, Regionales y Municipales, así como las Juntas Receptoras de Votos, son designados al partido político que haya obtenido el primer y segundo lugar respectivamente en la última elección general. Este procedimiento alimenta una integración sesgada al bipartidismo, dependencia del oficialismo y la politización de toda la administración electoral (Urnas Abiertas, 2021: 11, 15).

Además, en la Ley Electoral (Ley 331)<sup>81</sup>, se restringe la libertad de expresión al prohibir las manifestaciones públicas de actores políticos que no pertenezcan a partidos o alianzas que se encuentren participando de un proceso electoral<sup>82</sup>; nuevas causales de interpretación discrecional para la cancelación de personerías jurídicas de partidos<sup>83</sup> e inhabilitaciones para la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular<sup>84</sup>, entre otros.

<sup>81</sup> Asamblea Nacional de Nicaragua, Ley de Reforma y Adición a la Ley N. 331, Ley Electoral, Ley N.1070, aprobada el 4 de mayo de 2021, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N 81 del 5 de mayo de 2021, Normas Jurídicas de Nicaragua, disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/4fca1b711015f9af062586ce00762351?OpenDocument>

<sup>82</sup> Art. 95.

<sup>83</sup> Art. 74 y 63

<sup>84</sup> Art. 81

Aunado a las reformas electorales se eligió una nueva conformación del Consejo Supremo Electoral (CSE) con militantes del partido oficialista Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y otras personas afines al partido del gobierno, este hecho ha desencadenado en que las funciones del Consejo se asocien a la persecución y hostigamiento de personas vinculadas a la oposición (Urnas Abiertas, 2021: 11, 15).

Por otra parte, Nicaragua a pesar de contar con legislación que permite el voto extraterritorial desde el año 2000, no ha sido ejecutado en ninguno de los comicios celebrados hasta la fecha (i.e., 2021), por ejemplo, la ley indica que las personas que residen fuera de territorio nicaragüense podrán inscribirse en los respectivos Consulados, sin embargo, el voto debe ejercerse en territorio nacional. Es decir, se mantienen contradicciones procedimentales que obstaculizan el voto desde el extranjero afectando a la gran cantidad de personas migrantes y en exilio (Urnas Abiertas, 2021: 13).

En cuanto al ejercicio del voto en territorio nicaragüense, para las elecciones del 2021, se registró la eliminación injustificada de más de 1.100 Centros de Votación en el país, las cuales se estima que afectaron alrededor de un millón de personas electoras. Estos cambios supeditaron una serie de problemas de traslado y movilización para las personas debido a las distancias excesivas entre el domicilio de residencia y el lugar de votación (Urnas Abiertas, 2021: 14).

El padrón electoral y el registro de personas votantes también fue objeto de irregularidades y obstaculización para su fiscalización. En específico, entre el padrón 2017 y el 2021 hay cambios injustificados y no se refleja aumento natural del Padrón, que suma al menos 100.000 nuevas personas electoras por año, lo que significa una disminución de alrededor de 1 millón de personas entre un padrón y otro (Urnas Abiertas, 2021: 13).

Otras graves violaciones han sido la coacción y hostigamiento de funcionarios y funcionarias del Estado que son obligados a realizar proselitismo a favor del partido del gobierno y brindar contribuciones económicas a la campaña bajo el temor de perder su empleo o tener represalias (Urnas Abiertas, 2021: 16, 17).

Tras la reforma electoral de 2021, se eliminó el umbral de porcentaje de votos como requisito a los partidos políticos para acceder al reembolso público. Asimismo, no quedó claramente establecido el procedimiento que se llevará a cabo para la comprobación de los gastos que serán reembolsados a los partidos, dejando vía libre a la Contraloría, entidad que se encuentra controlada por el oficialismo, para hacer un manejo opaco de esta información (Urnas Abiertas, 2021: 18, 19).

Además, sobresale la insuficiente regulación a los tipos de donaciones recibidas por partidos políticos, por ejemplo, Nicaragua no presenta normativa de prohibiciones a donaciones provenientes de corporaciones o empresas privadas, ni sobre donaciones de corporaciones con contratos gubernamentales. Igualmente, no cuenta con límites en el gasto de un partido político (IDEA Internacional, 2021).

Con un grado distinto de complejidad destacan los problemas de violencia político-electoral, que constituyen uno de los elementos más dañinos para la democracia y un indicador claro de su debilitamiento. Específicamente, en los procesos electorales recientes se registraron alrededor de 1.513 hechos de violencia política cuyo móvil esencial ha sido la eliminación de la

competencia electoral a través de actos de intimidación, hostigamiento, detención arbitraria, desaparición forzada, entre otras (Urnas Abiertas, 2021, pp. 28).

### **Inexistencia de pesos y contrapesos**

El incumplimiento en el control e independencia del gobierno es uno de los principales factores erosionantes de la institucionalidad democrática en Nicaragua. Los debilitados límites establecidos al poder gubernamental, la extensión de la corrupción y los problemas del sistema judicial que afectan su accesibilidad e imparcialidad son factores identificados como determinantes para su clasificación como régimen autoritario.

En primera instancia, desde el 2015, el desempeño en las capacidades institucionales y constitucionales que permiten la supervisión y el control cruzado y/o recíproco de las prácticas entre los poderes del Estado nicaragüense, se perfila a la baja y en rangos muy deficientes en comparación con el resto de la región (gráfico 23).

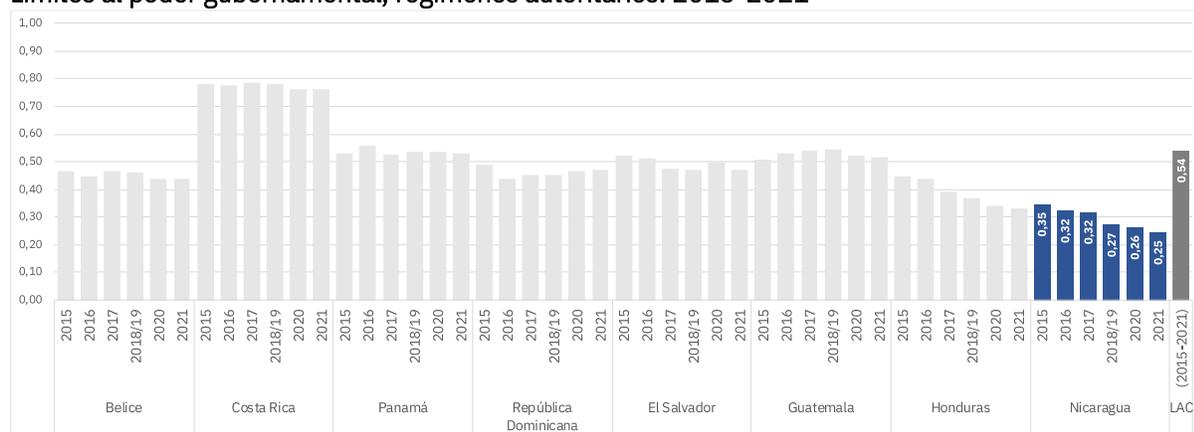
Particularmente, la disposición ausencia de injerencia entre los distintos poderes, y de forma complementaria con la supervisión ejercida por parte de agencias de auditoría independientes y organizaciones no gubernamentales, y cambios de poder en el gobierno llevadas a cabo en el marco de la ley, se han visto sumamente atropelladas por el régimen de Daniel Ortega, reflejando su interés en la concentración del poder de forma autoritaria.

Entre los sucesos sobresale la expulsión de organizaciones no gubernamentales (ONGs) tanto nacionales como extranjeras, por medio de la cancelación de la personalidad jurídica o criminalización arbitraria que amparadas con la aprobación de la Ley de Regulación de Agentes Extranjeros<sup>85</sup>, la cual impone la penalización de entidades que mantengan vínculos de cooperación internacional, ha expulsado del país a múltiples organizaciones. Desde finales del 2018, más de 40 ONGs, muchas de ellas enfocadas en temas de derechos humanos han tenido de disolverse o salir del país (OEA, 2021, pp. 10). Ante esta situación la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha demandado su derogación y ha señalado que “...*el contexto de falta de independencia y actuar arbitrario e ilegal de los órganos administrativos y judiciales en el país, hace prever el uso de esta normativa con el objetivo de producir un efecto inhibitorio del debate público y de la participación democrática...*” (CIDH, 2021a).

---

<sup>85</sup> Asamblea Nacional de Nicaragua, Ley de Regulación de Agentes Extranjeros, Ley N.1040, aprobada el 15 de octubre de 2020, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N 192 del 19 de octubre de 2020, Normas Jurídicas de Nicaragua, disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/3306286cd4e82c5f06258607005fdf6b?OpenDocument>

## Gráfico 23

Límites al poder gubernamental, regímenes autoritarios. 2015-2021<sup>a/</sup>

a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de World Justice Project.

Por otra parte, los repetidos esfuerzos de flexibilización de la reelección presidencial en Nicaragua también se constituyen como elementos que reflejan el debilitado apego a la ley en los cambios de poder en el gobierno.

Desde el 2008, para la habilitación de la reelección inmediata el mandatario Daniel Ortega interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional alegando que el art. 147 y 178 de la Constitución violentaban su derecho fundamental de “ser elegido” (Treminio Sánchez, 2015, p. 156). Como resultado, la Sala falló en el 2009 a favor del presidente indicando que podía correr como candidato para las elecciones del 2011, dicha sentencia fue ratificada por la mayoría del plenario que se encontraba conformada por ocho magistraturas sandinista<sup>86</sup>.

Posteriormente, en el 2014, por medio de un parlamento controlado por el FSLN el gobierno oficialista logró la aprobación de la reforma constitucional para garantizar la posibilidad de reelección presidencial indefinida (sin límites)<sup>87</sup>, a pesar de las múltiples advertencias por parte de la comunidad internacional<sup>88</sup>. Esta modificación ha dado lugar a su perpetuación anti-democrática en el poder para el período 2016-2021 y el 2022-2027, de acuerdo con la CIDH, “...la permanencia en el poder de un presidente por un largo período de tiempo, dependiendo de las competencias asignadas, afecta la independencia y la separación de poderes, dadas las capacidades que puede tener de nombrar a miembros de otros Poderes del Estado...” (OEA, 2021, pp. 15).

<sup>86</sup> La Nación/AFP. (2009, octubre 19). Corte Suprema de Nicaragua avala reelección de Daniel Ortega. La Nación. <https://www.nacion.com/el-mundo/corte-suprema-de-nicaragua-avala-reeleccion-de-daniel-ortega/5QBYUYM6YZBAPAKW5VQAWKDAKY/story/>

<sup>87</sup> Salinas Maldonado, C. (2014, enero 29). El presidente Daniel Ortega consigue la reelección indefinida. El País. [https://elpais.com/internacional/2014/01/29/actualidad/1390955328\\_152316.html](https://elpais.com/internacional/2014/01/29/actualidad/1390955328_152316.html)

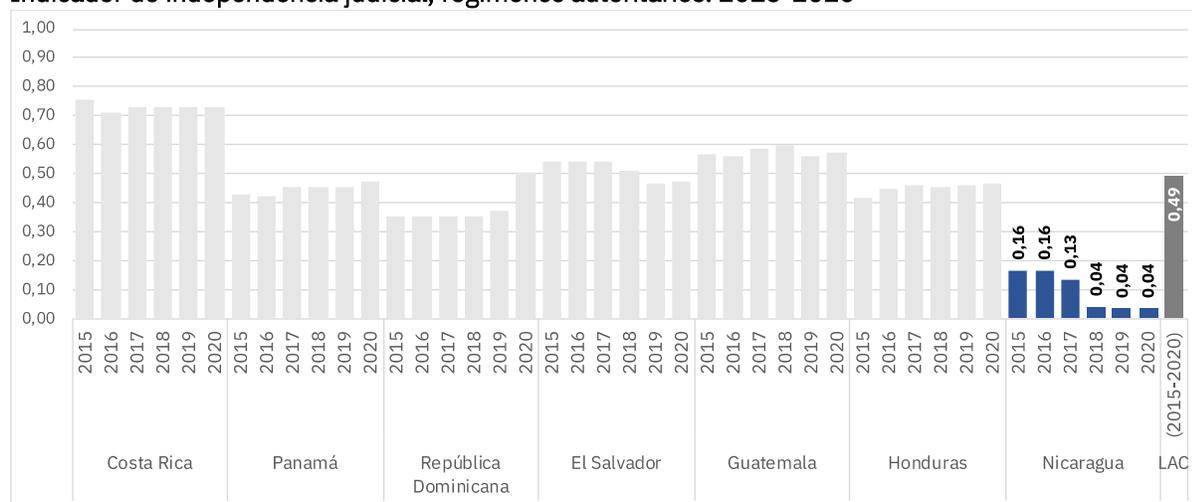
<sup>88</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-28/21, La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de Derechos Humanos, 7 de junio de 2021, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_28\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf)

## Imparcialidad judicial quebrantada

El patrón de concentración del poder se refleja y se fortalece en la ausencia de un control judicial efectivo. Según los datos de independencia judicial, Nicaragua mantiene niveles críticos de pérdida de la autonomía judicial, muy por debajo del puntaje promedio de la región (0.46), aun cuando se trata de un atributo en deterioro para la mayoría de los países bajo estudio (gráfico 24).

Gráfico 24

Indicador de independencia judicial, regímenes autoritarios. 2015-2020



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor independencia judicial. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2021) Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

Sin duda esta es una de las áreas más problemáticas para Nicaragua, puesto que el aparato judicial se utiliza continuamente como una herramienta de represión y persecución con fines partidistas. Como evidencia más cercana se puede citar el número de personas víctimas de persecución judicial en el periodo electoral por causas arbitrarias con el objetivo de eliminar la competencia electoral. Estas prácticas abusivas llevadas a cabo en el Sistema de Justicia de la mano de la Policía Nacional y el Ministerio Público son implementadas bajo el aval de un conjunto de leyes de reconocida irregularidad y ambigüedad, así como a través de la aplicación del derecho penal del enemigo, no obstante, la mayoría de las leyes aplicadas son inconstitucionales y emanan de un régimen sin legitimidad de origen y de ejercicio (Urnas abiertas, 2021: 29).

Con antelación la CIDH ha advertido que Nicaragua no cuenta con un Poder Judicial independiente debido a procesos de designación afectados la influencia y manipulación del partido oficialista desde las reformas y cambios efectuados en el 2000 que aumentaron los cargos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Consejo Superior Electoral (CSE) y consecuentemente ampliaron la presencia de miembros afines al gobierno, además desde el

2010 se han ampliado los mandatos obstaculizando completamente la renovación judicial (CIDH, 2021b, p. 40).

De forma complementaria, Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial no respeta los procesos de selección y elección, ni se cumplen las garantías de imparcialidad ni pluralidad en la composición del órgano (CIDH, 2021b, p. 42).

## **Institucionalización de la corrupción**

Por otra parte, la extensión de la corrupción también supone otro factor que agudiza la consolidación autoritaria en Nicaragua.

De acuerdo con el indicador de control de la corrupción, Nicaragua obtiene su cifra más baja en el 2020 y es el único país de la región que en el último año registrado sufre un declive (gráfico 25). Otras evaluaciones como el Índice de Percepción de la corrupción, de Transparencia Internacional reflejan resultados similares, un deterioro continuo desde el 2015, y la peor calificación en el 2021<sup>89</sup>. Este desempeño también es confirmado por el Índice de Percepción de la Corrupción 2021 publicado por Transparencia Internacional en el que Nicaragua ocupa la posición 164 en el ranking mundial dentro de 180 países analizados, evaluación similar a la de países como Haití, Sudán y Chad.

El nepotismo de la familia Ortega ha alcanzado la mayoría de las instituciones públicas de modo que cualquier tipo de acusación en su contra es obviado por las autoridades nacionales. No obstante, la cobertura periodística independiente y la comunidad internacional han logrado señalar como la corrupción se ha institucionalizado de forma paralela al enriquecimiento de la familia Ortega-Murillo<sup>90</sup>.

En particular se pueden nombrar fenómenos de corrupción en el ámbito de la distribución de la energía, los fondos de la Seguridad Social<sup>91</sup>, el sector petrolero<sup>92</sup>, el financiamiento del FSLN<sup>93</sup>. Además, un sin número funcionarios nicaragüenses han sido sancionados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, por su involucramiento en actos de corrupción y fraude. En el 2019, se bloquearon todos los bienes e intereses en territorio estadounidense de Ramón Avellán

---

<sup>89</sup> Transparency International. (2021). Corruption Perceptions Index 2021. [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021\\_Report\\_EN-web.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf)

<sup>90</sup> Expediente Público. (2021, febrero 4). Familia-Partido-Gobierno-Empresas: Nicaragua, el país más corrupto de Centroamérica. Expediente Público. <https://www.expedientepublico.org/familia-partido-gobierno-empresas-nicaragua-el-pais-mas-corrupto-de-centroamerica/>

<sup>91</sup> Expediente Público. (2022, mayo 19). Nicaragua: Seguro Social atrapado entre la corrupción y la reforma para salvarlo. <https://www.expedientepublico.org/nicaragua-seguro-social-atrapado-entre-la-corrupcion-y-la-reforma-para-salvarlo/>

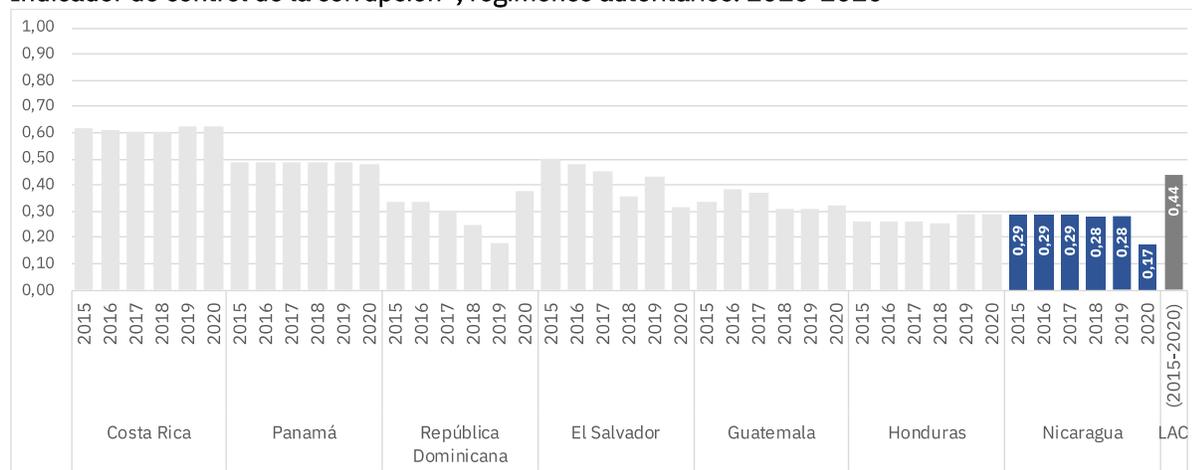
<sup>92</sup> EFE. (2018, julio 10). Tesorero de FSLN afectado por sanción de EEUU sale del Gobierno de Nicaragua. Diario Digital Nuestro País. <https://www.elpais.cr/2018/07/10/tesorero-de-fsln-afectado-por-sancion-de-eeuu-sale-del-gobierno-de-nicaragua/>

<sup>93</sup> Octavio Enríquez. (2021, marzo 17). FSLN reporta C\$3596 millones en ingresos, pero oculta origen de más del 80% de sus fondos. Confidencial. <https://www.confidencial.com.ni/politica/fsln-reporta-c3596-millones-en-ingresos-pero-oculta-origen-de-mas-del-80-de-sus-fondos/>

(Policía Nacional), Lumberto Campbell (CSE) y a Roberto López (Instituto Nicaragüense de Seguridad Social)<sup>94</sup> por corrupción y otros abusos<sup>95</sup>.

### Gráfico 25

Indicador de control de la corrupción<sup>a/</sup>, regímenes autoritarios. 2015-2020<sup>a/</sup>



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 1, donde valores menores son indicativos de menor control de la corrupción. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015-2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional (2021) Índices de El estado de la democracia en el mundo 1975-2020.

## Desigualdad imperante en la distribución de servicios públicos

Nicaragua, al igual que los regímenes híbridos mencionados anteriormente, experimenta importantes rezagos económicos y sociales, que impactan los niveles de pobreza y desigualdad en el país. Con el paso del Covid-19 este escenario también se ha exacerbado debido a los problemas estructurales, por ejemplo, condiciones precarias de saneamiento, acceso limitado a centros de salud, desconocimiento sobre los planes y cobertura de los procesos de vacunación.

No obstante, de acuerdo con el índice del Proyecto Variedades de la Democracia, que mide la distribución equitativa de servicios de educación y salud, se muestran las calificaciones relativamente altas, aunque con cifras disminuidas en el último año registrado (gráfico 26).

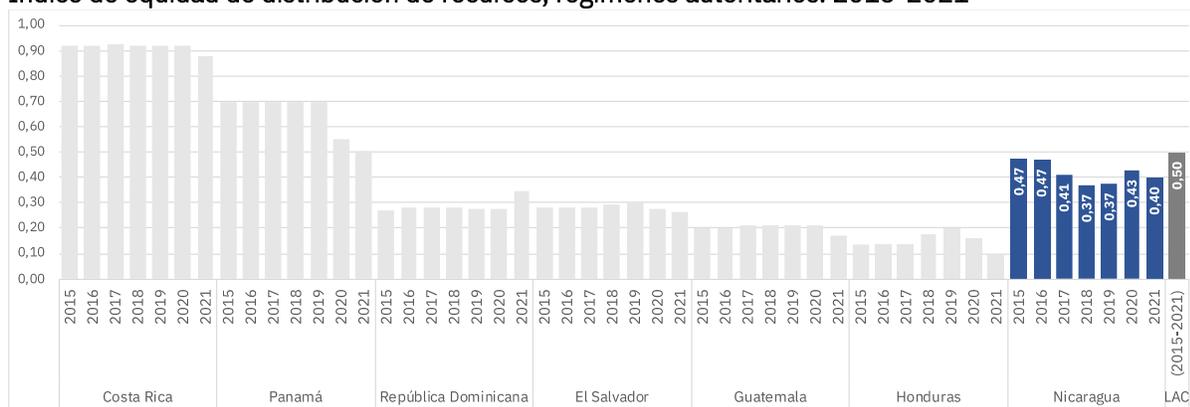
En cuanto a la cantidad de entidades públicas se muestra que no hay cambios sustanciales en el tamaño de los aparatos institucionales a partir de 2007 con un nivel bajo (gráfico 27).

94 Shiffman, G. (2019, noviembre 8). Roberto López está en serios problemas por su nacionalidad española tras sanciones de Estados Unidos. Artículo 66. <https://www.articulo66.com/2019/11/08/roberto-lopez-esta-en-serios-problemas-por-su-nacionalidad-espanola-tras-sanciones-de-estados-unidos/>

95 EFE. (2019, noviembre 7). EE.UU. sanciona a tres altos cargos de Nicaragua por “corrupción y fraude”. [www.efe.com. https://www.efe.com/efe/america/politica/ee-uu-sanciona-a-tres-altos-cargos-de-nicaragua-por-corrupcion-y-fraude/20000035-4105564](https://www.efe.com/efe/america/politica/ee-uu-sanciona-a-tres-altos-cargos-de-nicaragua-por-corrupcion-y-fraude/20000035-4105564)

Gráfico 26

Índice de equidad de distribución de recursos, regímenes autoritarios. 2015-2021<sup>a/</sup>



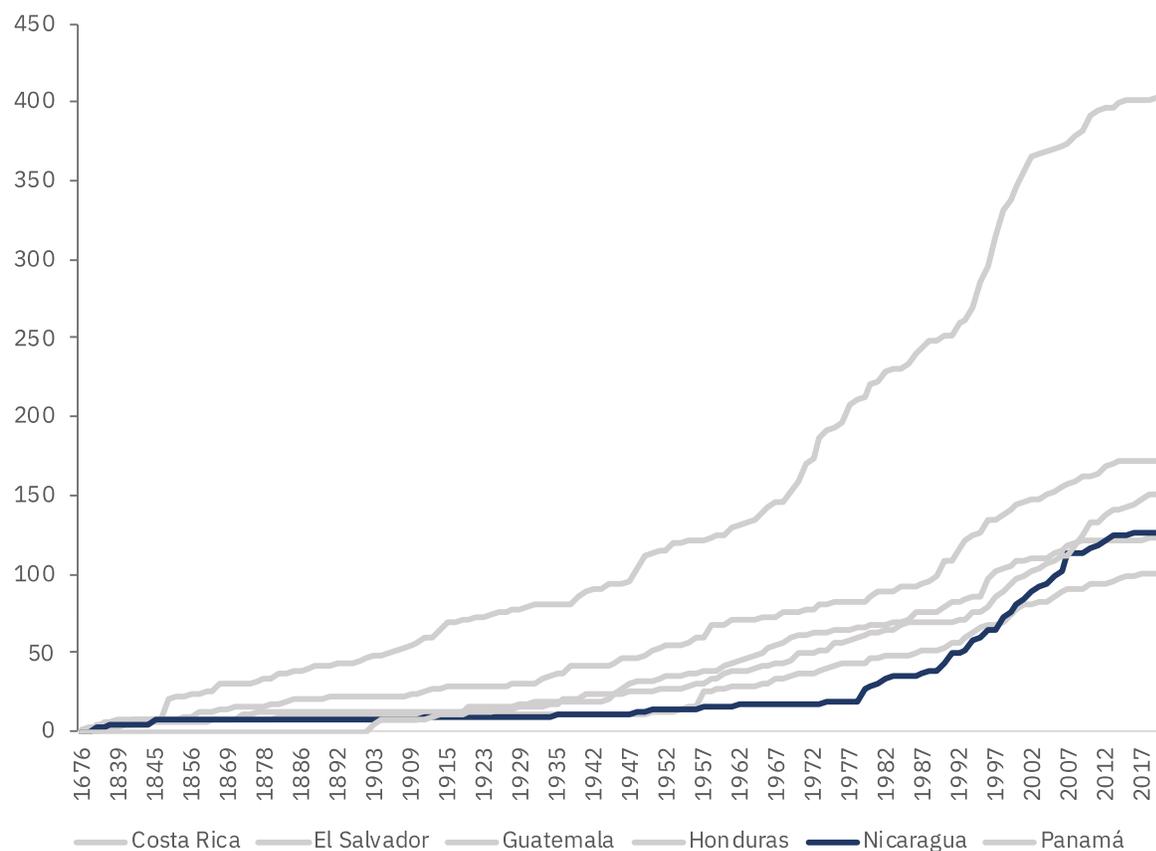
a/ LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2021 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Varieties of Democracy.

En ese sentido, Nicaragua, al igual que los países de regímenes híbridos, se caracteriza por poseer un aparato público de redes institucionales simples y pequeñas (gráfico 27) con Ejecutivos fuertes que concentran el poder presupuestario y de dirección de la mayoría de las entidades públicas, convirtiéndolo en un diseño frágil y maleable a intereses de unos pocos (PEN 2021).

Gráfico 27

Instituciones públicas por país, según fecha de creación, regímenes autoritarios. 2018



Fuente: Piedra, 2021, con información de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica (PEN, 2021).

Por otra parte, al observar el gasto por habitante, se revela la limitada capacidad presupuestaria con la que los servicios de salud y educación cuenta, particularmente preocupantes al considerar el contexto de pandemia (cuadro 8).

**Cuadro 8****Gasto por habitante en educación, salud, justicia y fuerzas armadas, regímenes autoritarios.**

(en dólares)

<b>Indicador (último año disponible)</b>	<b>Belice</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>	<b>República Dominicana</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
Gasto judicial per cápita	25,42 2018	153,91 2018	33,95 2018	14,79 2018	38,2 2018	16,04 2018	10,4 2017	4,53 2011
Gasto militar per cápita	53,43 2019			63,33 2019	48,16 2019	19,29 2019	44,69 2019	12,56 2019
Gasto en educación per cápita		849,8 2019	518,2 2019	332,8 2018	153,7 2019	133,1 2019	123,8 2019	89,8 2019
Gasto en salud per cápita		105,7 2018	270,3 2018	138 2018	95,7 2018	48,1 2018	59,9 2018	69,9 2018

Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas de Centroamérica del Estado de la Región y CEPALStat.

**Violentas transgresiones a los derechos humanos**

Las violaciones a la libertad de opinión y expresión también son un indicador clave del incumplimiento de garantías humanas mínimas. Según la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole<sup>96</sup>. En esa medida, los medios y las personas profesionales de la prensa y comunicación suponen un rol vital en el cumplimiento de este derecho fundamental para la democracia.

No obstante, en Nicaragua, desde el 2018 se experimenta un continuo deterioro en el grado de libertad que goza el periodismo, de acuerdo con el índice de libertad de prensa<sup>97</sup> de la organización Reporteros sin Fronteras (RFS), manteniendo una situación con “problemas significativos” (2018-2020) y la más reciente medición del 2021 una situación calificada como “difícil” (gráfico 28).

Algunos de los hechos más relevantes que han suscitado este contexto, sobresale interrupción de la señal de canales que transmitían las manifestaciones de abril del 2018 en contra de las reformas de Seguridad Social, los allanamientos arbitrarios y confiscación de bienes y equipos de las agencias de grupos noticiosos independientes como Confidencial, Esta Semana, La Prensa y 100% Noticias; así como detenciones y encarcelamientos de funcionarios.

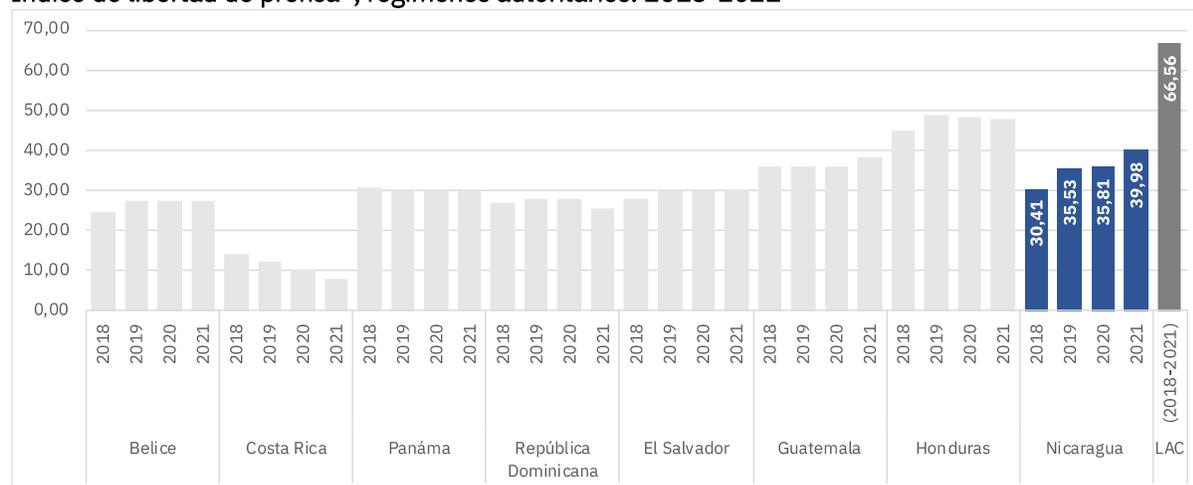
<sup>96</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2022). DERECHOS HUMANOS Y ELECCIONES. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones. Naciones Unidas. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Human-Rights-and-Elections\\_ES.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/Human-Rights-and-Elections_ES.pdf)

<sup>97</sup> Mide el grado de libertad del que goza el periodismo según la evaluación de 7 indicadores: pluralismo, la independencia de los medios de comunicación, el ambiente y la autocensura, el marco legal, la transparencia, la calidad de la infraestructura y agresiones. Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde los valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa. De 0 a 15 puntos se considera como buena situación, 15,01 a 25 puntos situación más bien buena, 25,01 a 35 puntos con problemas significativos, 35,01 a 55 puntos: situación difícil y 55,01 a 100 puntos situación muy grave (Reporteros sin Fronteras, 2016).

La incautación de papel y tinta en las aduanas por más de un año, que obligó a diarios como *La Prensa* a reducir el número de páginas de sus ejemplares y posteriormente salir de circulación, igualmente *El Nuevo Diario*, uno de los periódicos de mayor circulación y 40 años de trayectoria, debió cerrar sus puertas dada la escasez de papel periódico para sus publicaciones y a las continuas obstrucciones para llevar a cabo su labor.

Gráfico 28

Índice de libertad de prensa<sup>a/</sup>, regímenes autoritarios. 2018-2021<sup>a/</sup>



a/ Esta medición se define con una escala del 0 al 100, donde valores menores son indicativos de mayor libertad de prensa. LAC corresponde al promedio de las calificaciones del período 2015- 2020 para los países de América Latina y El Caribe.

Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros sin Fronteras (2022).

El personal periodístico también ha sido sujeto de hostigamiento y agresión policial en medio de los allanamientos o cuando se encuentran reportando actividades de organizaciones de la oposición y en las entrevistas a las que el Ministerio Público les convoca para testificar en investigaciones (Urnas Abiertas, 2021, pp. 21, 22).

Tras el proceso electoral del 2021, aproximadamente 20 periodistas se han visto obligados a salir de Nicaragua, en búsqueda de asilo y protección a su integridad ante las continuas amenazas recibidas, mientras que otros periodistas ya han sido detenidos arbitrariamente por las autoridades (Urnas Abiertas, 2021, p. 23). Conjuntamente, se han presentado episodios de mayor violencia que han resultado en asesinatos de comunicadores<sup>98</sup> y el uso excesivo de la fuerza del Estado contra protestas sociales<sup>99</sup> (Lanza 2019).

Sobre la represión a la protesta, resalta el episodio iniciado el 18 de abril de 2018 en donde las amplias movilizaciones de protesta ciudadana en contra de la reforma a la Seguridad Social, impuesta a través de decreto ejecutivo, para el aumento de las contribuciones de personas

<sup>98</sup> La Mesa Redonda. 12 de junio de 2019. Glen Slate sobre asesinato de Ángel Gahona: “Todo el pueblo de Nicaragua sabe que no fuimos nosotros”; *La Prensa*. 9 de septiembre de 2019. Tribunal de Apelaciones de Managua cierra el caso del asesinato del periodista Ángel Gahona.

<sup>99</sup> *El Comercio/AFP*. 12 de diciembre de 2019. Policía golpea a opositores y periodistas en protesta en Nicaragua; *DW*. 12 de diciembre de 2019. Policía golpea a opositores y periodistas durante protesta en Nicaragua.

trabajadoras y empresariales, así como la retención del 5% a las personas en jubilación<sup>100</sup>, fueron objeto de severas acciones de represión y violencia por parte del gobierno dando lugar a un sin número de personas heridas, desplazadas, detenciones y centenares de víctimas mortales del uso abusivo e indiscriminado de la fuerza de represión por parte de la Policía Nacional nicaragüense y de estructuras paralelas. Según la evidencia recopilada y analizada, “*los numerosos delitos cometidos en el contexto de la represión a las manifestaciones configuran delitos de lesa humanidad*” (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, 2018, p. 358).

Por otra parte, se ha incurrido en medidas de criminalización de la difusión de información sobre lo calificado como noticias falsas, mediante la Ley de Cibercrimitos aprobada en el 2020, que ha abierto portillos subjetivos para la determinación de los delitos y para la persecución de informantes con opiniones opositoras a las decisiones del gobierno (IDEA Internacional 2021).

### **Desafíos para la apertura de la democratización e inviabilidad de la dictadura**

Además de desconocer los resultados de los procesos electorales del pasado noviembre de 2021 y denunciar el gobierno ilegítimo de Daniel Ortega, **la comunidad internacional debe abogar y demandar por la liberación plena para los presos políticos**. En esta misma materia, deben **restituirse las capacidades institucionales para celebrar elecciones libres, limpias y sin restricciones a la oposición política para competir**.

De forma paralela es imperativo hacer efectivo el **cese inmediato de la represión a la protesta social y la persecución de medios de comunicación y personal periodístico**, puesto que el cambio democrático comienza por el restablecimiento de derechos fundamentales mínimos como la libertad de prensa e información.

**Proteger y apoyar a activistas y organizaciones de derechos humanos y pro-democracia** en territorio nicaragüense y en la diáspora pues son estas organizaciones de la sociedad civil de base las que pueden convocar y organizar a la ciudadanía para cambiar el rumbo del país.

Aplicar **sanciones a actores políticos vinculados a casos de corrupción y violación de derechos humanos** tal y como lo ha desarrollado el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

**Incentivar el involucramiento del sector privado doméstico e internacional en la promoción de los principios democráticos** y la denuncia de abusos y solicitudes del gobierno.

### **Reflexiones finales**

Tal como planteó el Sexto Informe Estado de la Región (2021), los países de Centroamérica y República Dominicana cierran la segunda década del siglo XXI en una preocupante y compleja situación en materia de desarrollo humano sostenible y democracia que los aleja de la aspiración planteada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides) en 1994 de construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y de los compromisos

---

<sup>100</sup>El País. (2018, julio 19). Nicaragua: Tres meses de protestas y más de 300 muertos. El País. [https://elpais.com/internacional/2018/07/18/america/1531921411\\_489786.html](https://elpais.com/internacional/2018/07/18/america/1531921411_489786.html)

internacionales suscritos durante los últimos años por los países, en especial los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Aunque es posible reconocer avances, ellos fueron puntuales e insuficientes para compensar el retroceso o estancamiento en áreas clave del desarrollo humano sostenible.

Durante el periodo 2015-2021 Centroamérica y República Dominicana no solo no logró modificar las condiciones estructurales que han limitado las oportunidades de bienestar para amplios sectores de población, sino que en el ámbito político-institucional el deterioro fue claro y preocupante. Esta evolución confirma que durante las últimas tres décadas la región tuvo una transición incompleta o trunca del autoritarismo a la democracia y que ello incubó condiciones propicias para regresiones en materia electoral, la independencia de poderes y el Estado de derecho (PEN, 2008, 2011, 2016). Más aún, desde los años iniciales del presente siglo se estaban observando signos claros, primero de un estancamiento del progreso y, luego, de francos deterioros en el respeto al régimen de garantías de libertades y derechos de la población, el pluralismo y la gestión de los procesos electorales y, en especial, del Estado de derecho y la separación republicana de poderes.

La evolución descrita fue caracterizada y analizada en el presente documento para identificar rutas de acción para fortalecer las debilidades, frenar el deterioro o generar las condiciones para la reconstrucción de la democracia y la vigencia efectiva de libertades y derechos humanos. Los riesgos de no actuar son muchos y no sólo ampliarán y profundizarán el deterioro político – institucional descrito, seguramente tendrá consecuencias económicas asociadas a los climas de negocios para la atracción de inversión externa y la operación de las empresas, la seguridad jurídica y la imagen y confianza de las instituciones financieras y organismos internacionales en los Estados y gobiernos de los países. Las implicaciones sociales de la materialización de estos riesgos sólo agravarán la postergación que hoy tiene a millones de personas en la región viviendo en condiciones de pobreza y exclusión social y contribuirá a exacerbar los altos niveles de malestar ciudadano y descontento de la población con la democracia, el sistema político y las instituciones, por su incapacidad de generar resultados y mayor bienestar en sus condiciones de vida.

En este contexto es necesario no solo fijarse en la profundidad de los problemas que aquejan a la región. Hay que entenderlos en su dimensión temporal e implicaciones, pues marcan un norte y la medida de la magnitud de la deuda histórica por resolver. Aún es más importante tener una clara comprensión de los activos que Centroamérica y República Dominicana comparten para reevaluarlos y articularlos y enfrentar una de las coyunturas más complejas de su historia contemporánea.

Responder a los retos descritos en este documento no es una tarea sencilla. No obstante, hace 40 años la región se encontraba en una situación desesperada y en su horizonte solo parecía haber muerte y destrucción. En ese momento líderes de muy diversa naturaleza rescataron al Istmo y generaron condiciones para salir de la crisis. Hoy a las generaciones actuales les toca, en otras circunstancias, una tarea similar.

La responsabilidad de quienes hoy ocupan posiciones de liderazgo social, económico y político es indelegable y determinante para evitar convertir esta aspiración en frustración y que se perpetúe la existencia de perdedores y ganadores netos de los beneficios y oportunidades del desarrollo y la democracia en Centroamérica y República Dominicana.

## Bibliografía

- Barragán, M., & Ruh, S. 2014. Elecciones Panamá 2014: Una conflictiva continuidad en el cambio. *REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA*, 18.
- Chacón, Douglas. 2019. Proceso de selección y nombramiento de magistrados en la Corte Suprema de Justicia: Estudio de caso para Guatemala. En *Independencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: aproximación a partir del análisis de los procesos de selección de los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia*. San José: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Programa Estado de la Nación.
- CIDH. 2021a. La CIDH rechaza la Ley de Agentes Extranjeros en Nicaragua y llama al Estado de Nicaragua a su derogación. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/043.asp>
- CIDH. 2021b. Nicaragua: Concentración del poder y debilitamiento del Estado de Derecho. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021\\_Nicaragua-ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_Nicaragua-ES.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. 2021. “Nicaragua: declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea”. el 8 de noviembre de 2021. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/08/nicaragua-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.
- Falguera, E., Jones, S., Ohman, M., & International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2015. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político.
- Fernández, D. y Guzmán, M. 2021. Test Identidades: ¿Qué piensan los centroamericanos sobre Centroamérica? Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Fernández, D. y Mora, A. 2021. Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana. Ponencia realizada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Freedom House. 2018. Belize: Freedom in the World 2018 Country Report. Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/belize/freedom-world/2018>
- Freedom House. 2022. Belize: Freedom in the World 2022 Country Report. Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/belize/freedom-world/2022>
- FUSADES. 2015. La (In) eficacia de la Justicia Electoral en El Salvador. FUSADES. [https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Latin\\_America/Migration-230607/Analisis\\_Politico.\\_La\\_ineficacia\\_de\\_la\\_Justicia\\_Electoral\\_en\\_El\\_Salvador\\_\\_2\\_.pdf](https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Latin_America/Migration-230607/Analisis_Politico._La_ineficacia_de_la_Justicia_Electoral_en_El_Salvador__2_.pdf)
- Garnett, H. A., James, T. S., & MacGregor, M. 2022. Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-8.0) [Data set]. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/YSNYXD>

- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. (2018). Nicaragua: Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018. [https://gieinicaragua.org/giei-content/uploads/2018/12/GIEI\\_INFORME\\_DIGITAL.pdf](https://gieinicaragua.org/giei-content/uploads/2018/12/GIEI_INFORME_DIGITAL.pdf)
- Guzmán, M. 2021. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región 2021. San José: PEN-Conare.
- Icefi. 2021. Contexto Fiscal 2021. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- IDEA Internacional. 2011. Justicia Electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional. Estocolmo: IDEA Internacional
- IDEA Internacional. 2019. El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Suecia: IDEA Internacional.
- IDEA Internacional. 2019. Transparencia financiera política. Estocolmo: IDEA y Open Government Partnership. <https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=es>
- IDEA Internacional. 2020. The Global State of Democracy. The Global State of Democracy Initiative. <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices>
- IDEA Internacional. 2020. Methodology. The Global State of Democracy Indices. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/gsod-methodology-november-2020.pdf>
- IDEA Internacional. 2020. El futuro del Financiamiento Político: Boletín de Justicia Electoral. Suecia: IDEA Internacional.
- IDEA Internacional. 2021. El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2021. Suecia: IDEA Internacional.
- IDEA Internacional. 2022a. Base de datos de Participación Electoral (Voter turnout Database). Estocolmo: IDEA Internacional. Recuperado de: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
- IDEA Internacional. 2022b. Base de Datos de Votación desde el extranjero (Voting from abroad Database). Estocolmo: IDEA Internacional. <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>
- Junta Central Electoral (JCE). 2020. Resolución No. 42-2020 del 13 de abril de 2020. República Dominicana. [https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17643&Command=Core\\_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190](https://jce.gob.do/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?EntryId=17643&Command=Core_Download&language=es-ES&PortalId=1&TabId=190)
- Lanza, Edison. 2020. Informe Anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2019, vol. 2.
- López Pintor, R. 2021. Informe Final del Estudio del Sistema Electoral de La República Dominicana en Perspectiva Comparada. Fundación Internacional para Sistemas Electorales. [https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_estudio\\_del\\_sistema\\_electoral\\_de\\_la\\_república\\_dominicana\\_en\\_perspectiva\\_comparada\\_june\\_2021.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_estudio_del_sistema_electoral_de_la_república_dominicana_en_perspectiva_comparada_june_2021.pdf)

- Marino, J. C. (2020, diciembre 11). La oposición ganó por barrida las elecciones en Belice y hay nuevo primer ministro. Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202011/534950-belice-elecciones-parlamentarias-cambio.html>
- Melgar, C. (2015). La corrupción: Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Oxfam Guatemala. [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/ints\\_la\\_corrupcion\\_sus\\_caminos\\_su\\_impacto\\_en\\_la\\_sociedad\\_y\\_una\\_agend.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/ints_la_corrupcion_sus_caminos_su_impacto_en_la_sociedad_y_una_agend.pdf)
- MOE/OEA. (2014). Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=246-1141-5-0>
- MOE/OEA. (2015). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Belice. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3dtQIJ2>
- MOE/OEA. (2016). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en República Dominicana. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=387-1231-5-0>
- MOE/OEA. (2017). Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3jvkxNb>
- MOE/OEA. (2019a). Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=412-1167-28-0>
- MOE/OEA. (2019b). Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/2UgvrMt>
- MOE/OEA. (2019c). Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá (p. 113). Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3h5JFZh>
- MOE/OEA. (2020). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en República Dominicana. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3jzaQgO>
- MOE/OEA. (2021a). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3w9iPnA>
- MOE/OEA. (2021b). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=439-1315-36-0>
- MOE/OEA. (2022). Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=440-1324-36-0>
- Muñoz-Portillo, Juan Manuel. 2019. Procedimientos para la selección y nombramiento de magistrados en las cortes supremas de justicia de Centroamérica. San José: PEN-Conare.

- OEA. 2001. Carta Democrática Interamericana. [https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm).
- OMS. 2020. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de Marzo de 2020. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- OEA. 2019. Informe de la Comisión de alto nivel de la OEA sobre Nicaragua. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-105/19](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-105/19)
- OEA. 2020. OACNUDH y CIDH manifiestan su preocupación por la situación de las personas privadas de libertad en Honduras. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/221.asp>.
- OEA. 2021c. “Resolución: Resultados de las deliberaciones del Consejo Permanente del 29 de noviembre de 2021 sobre la situación en Nicaragua, de conformidad con la resolución aprobada en el Quincuagésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General [AG/RES. 2978 (LI-O/21)]”. [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-015/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-015/21).
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2008. Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN), 2011. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: PEN-Conare.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2016. Quinto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2017. Informe Estado de la Nación. San José: PEN-Conare.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2021. Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Picado, H., & Chacón, R. 2019. El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. <https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/financiamiento-partidos-politicos.pdf>
- Piedra, Stwarth. 2021. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región 2021. San José: PEN-Conare
- Reporteros sin Fronteras. 2016. ‘Metodología detallada. Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa’. *RSF*. <https://rsf.org/es/metodologia-detallada>
- Reporteros sin Fronteras. 2022. Índice de Libertad de Prensa. <https://rsf.org/es/clasificacion>
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). Electoral system design: The new international IDEA handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rodríguez, L. M. 2019. Política y corrupción en América Latina Las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica. En Encrucijadas de la Democracia en Honduras y América Central. Instituto Nacional Democrática (NDI).

- Romero Ballivián, Salvador. 2020. Elecciones en América Latina. La Paz, Bolivia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Rosales Valladares, R. (2019). Los sistemas políticos de América Central en el siglo XXI. En Encrucijadas de la Democracia en Honduras y América Central. Instituto Nacional Democrática (NDI).
- RSF. (2022). El Salvador. <https://rsf.org/es/pais/el-salvador>
- Ruiz Rodríguez, Leticia M. 2021. “Los sistemas de partidos de América Latina frente al espejo: elementos de contexto para las próximas citas electorales en la región”. Documentos de Trabajo, febrero. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT43>.
- Secretaria para el Fortalecimiento de la Democracia. (2021). Informe Nicaragua. Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Nicaragua-Elecciones-2021.pdf>
- Solís Rivera, Luis Guillermo. 2022. “Three Reasons to Be Optimistic About Central American Democracy”. *Americas Quarterly*, enero de 2022. <https://www.americasquarterly.org/article/three-reasons-to-be-optimistic-about-central-american-democracy/>.
- Solórzano, A. 2020. “Percepciones y actitudes con la corrupción en Centroamérica”. En: <http://hdl.handle.net/20.500.12337/7883>
- Schwab, Klaus, y Saadia Zahidi. 2020. “How Countries Are Performing on the Road to Recovery”. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- The Economist Intelligence Unit. (2016). Democracy Index 2015.
- The Economist Intelligence Unit. (2017). Democracy Index 2016.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2017.
- The Economist Intelligence Unit. (2019). Democracy Index 2018.
- The Economist Intelligence Unit. (2020). Democracy Index 2019.
- The Economist Intelligence Unit. (2021). Democracy Index 2020.
- The Economist Intelligence Unit. (2022). Democracy Index 2021.
- Transparencia Electoral. 2021. Informe Preliminar de las Elecciones Legislativas y Municipales de El Salvador 2021. Recuperado de: <https://www.transparenciaelectoral.org/informe-preliminar-de-las-elecciones-legislativas-y-municipales-de-el-salvador-2021/>.
- Tremiño Sánchez, I. T. 2015. Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. 28.
- Tremiño Sánchez, I. T., & Muñoz-Portillo, J. M. 2019. La reelección Presidencial en Centroamérica: Estrategias desesperadas de retención del poder. En Encrucijadas de la Democracia en Honduras y América Central. Instituto Nacional Democrática (NDI).
- Urnas Abiertas. 2021. Nicaragua: Elecciones 2021: Un Plan Doloso para Acabar con la Democracia. Urnas Abiertas, International IDEA y Centro de Estudios Políticos y de

Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Recuperado de:  
<https://doi.org/10.31752/idea.2021.97>.

Vaca Villarreal, P. 2021. Informe Anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2020, vol. 2.

Vargas Cullell, J. y Durán, E. 2016. La institucionalidad de los Estados en Centroamérica. En: Prat y Beverinotti.

Wilson Center. 2021. “The Alliance for Development in Democracy: A Conversation with Three Foreign Ministers | Wilson Center”. Enero de 2021.  
<https://www.wilsoncenter.org/event/alliance-development-democracy-conversation-three-foreign-ministers>.

World Justice Project. 2020. Índice de Estado de Derecho 2020. Washington: The World Justice Project.

Zechmeister, E. J. y Lupu, N. (eds.). 2019. El pulso de la democracia. Nashville, TN: Proyecto de Opinión Pública de América Latina.

## Anexos

### Anexo 1: Apéndice metodológico

#### Cuadro 1

#### Operacionalización de dimensiones democráticas

Dimensiones	Variables	Puntaje	Caracterización	Indicadores
Gobierno representativo	Pluralismo político	3	Opciones políticas de oposición son reconocidas plenamente.	Participación y Pluralismo Político (Freedom House)
		2	Algunas opciones políticas de oposición no son reconocidas o se cometen violaciones que privan su reconocimiento.	
		1	No hay reconocimiento legal de opciones políticas de oposición o se cometen violaciones graves que privan su reconocimiento.	
	Competencia política y electoral	3	Opciones políticas de oposición gozan de las mismas oportunidades durante la campaña electoral de acuerdo a normas comúnmente aceptadas.	Partidos Políticos Libres (IDEA)
		2	Competencia política se ve limitada por oportunidades de participación desiguales (e.g. En la presencia en los medios de comunicación, acceso a financiación pública o privada ).	
		1	Régimen político limita la posibilidad de presentar candidaturas o partidos políticos y favorece claramente candidaturas o partidos afines o aliados al oficialismo.	
	Integridad electoral	3	No se presentan irregularidades significativas en las fases de los procesos electorales. Sufragio se lleva a cabo sin existencia de fenómenos distorsionadores como compra de votos, intimidación o violencia.	Percepciones de integridad electoral (PEI)
		2	Existen ciertas irregularidades en el proceso electoral, pero estos son se encuentran generalizadas.	
		1	Las irregularidades en el proceso electoral influyen claramente sobre los resultados finales de la elección. Las fases del proceso electoral están gravemente distorsionadas.	

Dimen siones	Variab les	Puntaje	Caracterización	Indicadores
Funcionamiento del gobierno	Pesos y contrapesos	3	Rige el principio de separación de poderes, las instituciones representativas son autónomas en el ejercicio de sus funciones.	Límites Poder Gubernamental (WJP)
		2	No existe un funcionamiento adecuado de los frenos y contrapesos de las instituciones del Estado. Parlamento o entes autónomos son influenciados por el poder que detentan otros actores formales o informales que ocupan el centro del sistema político.	
		1	Instituciones sin capacidad ejercer sus funciones independientemente del poder. No existe separación de poderes por la existencia de una autoridad única.	
	Control de la corrupción	3	Fenómenos de corrupción son episódicos y controlados	Control de la corrupción (IDEA)
		2	Fenómenos de corrupción son persistentes.	
		1	Corrupción es una práctica generalizada del funcionamiento del Gobierno y la Administración y los esfuerzos para su prevención y sanción son obstaculizados	
	Independencia Judicial	3	Independencia del poder judicial y garantías de su imparcialidad respecto	Independencia judicial (IDEA)
		2	Independencia formal del poder judicial, aunque los tribunales pueden reflejar ocasionalmente intereses políticos.	
		1	Utilización habitual del poder judicial por parte del régimen político o existencia de tribunales politizados.	
	Poder Infraestructural	3	La capacidad del Estado de distribuir de recursos y servicios públicos a la ciudadanía es alta	Distribución equitativa de los recursos (Varieties of Democracy)
		2	La capacidad del Estado de distribuir de recursos y servicios públicos a la ciudadanía es media	
		1	La capacidad del Estado de distribuir de recursos y servicios públicos a la ciudadanía es baja	

Dimen siones	Variab les	Puntaje	Caracterización	Indicadores
Derechos Fundamentales	Libertad de prensa	3	Pluralismo de medios de comunicación y libertad de prensa garantizada, aunque objeto de restricciones esporádicas	Libertad de prensa (Reporteros sin Fronteras)
		2	Reconocimiento formal de la libertad de prensa, pero sujeta a censura recurrentemente. Dificultad en el acceso a fuentes alternativas de información.	
		1	Ausencia absoluta de pluralismo y de libertad de prensa. Medios de comunicación sujetos al control del Estado.	
	Respeto de los derechos humanos	3	Respeto y garantías plenas al ejercicio de los derechos humanos	Derechos Fundamentales (IDEA)
		2	Adhesión a los principales tratados internacionales de derechos humanos y existencia de mecanismos promovidos por el Estado que los garanticen, aunque continúan existiendo episodios ocasionales de violación de derechos humanos	
		1	Violación sistemática de los derechos humanos	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2

Escalas de calificación de indicadores e índices

		<b>Escalas</b>	<b>Puntaje</b>
IDEA	0,7 o más	Rendimiento alto	3
	0,4 a 0,7	Rendimiento medio	2
	menos de 0,4	Rendimiento bajo	1
WJP	0,75 a 1	Adherencia Fuerte	3
	0,25 a 0,75	Adherencia intermedia	2
	0,0 a 0,25	Adherencia débil	1
RSP	0 a 25	Buena y Más bien buena	3
	25,01 a 35	Problemas significativos	2
	35,01 a 100	Difícil y Grave	1
V-Dem	0,6 a 1	Alta	3
	0,4 a 0,6	Media	2
	0,0 a 0,4	Baja	1
PEI	70 a 100	Alta	3
	40 a 70	Media	2
	0 a 40	Baja	1
FH	10,01 a 16	Alto	3
	5,01 a 10	Medio	2
	0 a 5	Bajo	1

Cuadro 3

Promedio de calificaciones anuales en indicadores democráticos. 2015-2022

<b>Gobierno representativo</b>			
Países	Partidos Políticos Libres (IDEA)	Integridad Electoral (PEI)	Participación y Pluralismo Político (FH)
Belice	ND	53	14,00
Costa Rica	1,00	79	15,00
Panamá	0,76	66	15,00
R. Dominicana	0,58	54	10,25
El Salvador	0,78	56	13,37
Guatemala	0,66	49	10,00
Honduras	0,60	37	8,37
Nicaragua	0,44	32	5,12

<b>Funcionamiento del Gobierno</b>				
Países	Control de la corrupción (IDEA)	Independencia judicial (IDEA)	Límites Poder Gubernamental (WJP)	Distribución equitativa de los recursos (V-Dem)
Belice	ND	ND	0,45	ND
Costa Rica	0,61	0,73	0,78	0,91
Panamá	0,48	0,45	0,54	0,65
R. Dominicana	0,30	0,38	0,46	0,29
El Salvador	0,42	0,51	0,49	0,28
Guatemala	0,34	0,57	0,53	0,20
Honduras	0,27	0,45	0,39	0,15
Nicaragua	0,27	0,09	0,29	0,42

<b>Derechos Fundamentales</b>		
Países	Libertad de Prensa (RSP)	Derechos Fundamentales (IDEA)
Belice	26,79	ND
Costa Rica	11,25	0,84
Panamá	30,02	0,65
R. Dominicana	27,05	0,54
El Salvador	29,45	0,43
Guatemala	36,58	0,45
Honduras	47,38	0,46
Nicaragua	35,43	0,43

Fuente: Elaboración propia con base en datos promedio de calificaciones obtenidas para cada uno de los indicadores para años disponibles entre el período 2015-2022.

## **Anexo 2: Voto extraterritorial**

El voto extraterritorial o voto desde el extranjero refiere a la oportunidad de ejercer el sufragio por parte de la ciudadanía que reside fuera de su país de origen. Su implementación responde a la actuación del derecho al voto universal de la ciudadanía que en un contexto globalizado también se encuentra extendida fuera del territorio nacional (IDEA Internacional 2008). Su ejercicio es particularmente pertinente en periodos y contextos en donde la situación socioeconómica y política de los países genera grandes flujos migratorios fuera del territorio de los países.

En la región CARD, la totalidad de los países ha introducido criterios legales para que se lleve a cabo esta modalidad de voto. De los ocho países de la región, siete lo han implementado en al menos una ocasión. La excepción es Nicaragua en donde a pesar de contar con legislación que permite esta modalidad desde el año 2000, no ha sido ejecutado en ninguno de los comicios celebrados hasta la fecha (i.e., 2022). Los países con mayor trayectoria de implementación son Belice, Honduras, seguido por República Dominicana cuya primera experiencia del voto el extranjero data del año 2004. En el resto de los países se realiza desde hace aproximadamente una década (cuadro 4).

Dentro de las modalidades más comunes para la emisión del voto se encuentra el método personal o presencial, es decir la persona empadronada debe emitir el voto apersonándose a los centros de votación usualmente instalados dentro de sedes diplomáticas.

En la región, seis países de ocho utilizan el método presencial. De los países restantes, El Salvador se utiliza el método postal como procedimiento exclusivo para el sufragio en el exterior, en Belice se aplica la delegación de poder (proxy) y Panamá, es el único país que cuenta con una modalidad combinada en donde además del método convencional de sufragio de comparecencia personal incorpora el voto electrónico.

En Belice el voto por medio de la delegación de poder implica el involucramiento de una persona apoderada que tendrá la facultad de representar a quien reside en el exterior para la emisión del voto. Además, cabe señalar que en este país el voto desde el extranjero está restringido a un conjunto de personas que siguen teniendo una residencia permanente y continua en Belice, por ejemplo, personal diplomático y sus familiares (IDEA 2022b).

Esto impone un signo distintivo para este país en términos de exclusión, pues es el único caso que a nivel formal ya incurre en un factor de exclusión de los potenciales electores. Ante esta situación agrupaciones como la Asociación de Ciudadanos Beliceños y Beliceñas en el extranjero han manifestado su disgusto con la descalificación del derecho al voto de la diáspora en el Referéndum del 2019<sup>101</sup>.

En el resto de los países en los que ya se implementa el dispositivo electoral en el exterior, los requisitos de elegibilidad se extienden a personas con condición de ciudadanía plena, que cumplan con la edad mínima, que residan en el extranjero y que cumplan con el procedimiento de registro correspondiente.

---

<sup>101</sup> Referéndum sobre la disputa territorial con Guatemala del 2019

Sobre estos los métodos es importante evaluar su nivel de cobertura y accesibilidad, la modalidad presencial si bien implica confiabilidad del proceso, es difícilmente de alcance universal, especialmente en países grandes en los que pudiera existir una gran distancia entre el lugar de residencia del votante y el centro de votación. Por lo tanto, conviene incursionar en las modalidades combinadas como se aplica en Panamá, tomando en consideración las características de cada país.

#### Cuadro 4

##### Caracterización de voto extraterritorial en países CARD

	Año 1era implementación	Tipo de elección	Método de votación
Belice	1998 <sup>a/</sup>	Parlamentario, Referéndums	Por delegación de poder
Costa Rica	2014	Presidencial, Referéndums	Personal
El Salvador	2014	Presidencial	Postal
Guatemala	2019	Presidencial	Personal
Honduras	2001	Presidencial	Personal
Nicaragua	No implementado	Presidencial, Parlamentario, Parlamento Centroamericano	Personal
Panamá	2009: Presencial 2014: Electrónico	Presidencial	Personal, Electrónico
República Dominicana	2004	Presidencial, Parlamentario	Personal

a/ Para Belice no hay información sobre el primer año de implementación. No obstante, se conoce que la normativa que lo posibilita data de 1978 y que la reforma sobre el método de votación fue incluida en 1998 (IDEA, 2020).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Voto desde el extranjero de IDEA Internacional ([2022b](#)).

En cuanto a las tipologías de elección adoptadas sobresale Belice y Costa Rica como los únicos casos que permiten voto extraterritorial en procesos de consulta nacional (referéndum), y Nicaragua en donde, además de las elecciones presidenciales y parlamentarias, pretenden incluir votaciones de orden supranacional (Parlamento Centroamericano). De los ocho países de la región, cuatro aplican un solo tipo de elección (presidencial), la otra mitad lo extiende a más de una variante.

Sobre el voto extranjero a nivel parlamentario adoptado en Belice, Nicaragua y República Dominicana, destaca la forma de representación política de las personas residentes en el extranjero, es decir, la forma en la que los votos emitidos en el exterior serán asignados a distritos electorales que en última instancia determinan la asignación de escaños parlamentarios.

Nicaragua no ha determinado las características de asignación para la representación política a nivel local. Para Belice, dado que esta modalidad está únicamente habilitada para personas que

mantiene residencia en Belice, se mantiene la asignación del distrito electoral en donde la persona electora está registrada. En el caso de República Dominicana los votos emitidos en el exterior a nivel parlamentario son asignados a tres circunscripciones electorales extraterritoriales que determinan siete diputaciones representantes de la comunidad dominicana que reside en el extranjero. En las elecciones que se han realizado con modalidad de voto en extranjero no se ha aplicado el voto preferencial para las diputaciones<sup>102</sup>, sin embargo, a partir de una disposición del Tribunal Constitucional en el 2020, éste será incorporado para los comicios generales del 2024.

La participación electoral en el extranjero suele ser baja (inferior al 3%) en la mayor parte de los países, especialmente en aquellos que tienen una mayor cantidad de población migrante viviendo fuera de su territorio. Llama la atención que República Dominicana, Panamá y Costa Rica son los países que cuentan con mayor proporción de personas que han ejercido este derecho. En las últimas elecciones la participación osciló entre 12,4 (Costa Rica) y 21,7% (República Dominicana, cuadro 5), mientras que en las elecciones presidenciales del 2019 en El Salvador solo el 1,7% (5.948 de 350.638 personas) de las personas ciudadanas residentes en el exterior, incluidas como tales en el padrón electoral, solicitaron la habilitación para emitir su voto. Una proporción similar participó en las elecciones del 2019 en Guatemala<sup>103</sup> (1.2%) y en Honduras el 2,4% del total de personas inscritas emitió el voto en las elecciones del año 2021. Cabe destacar que se estima que la diáspora hondureña alcanza las 700.000 personas, lo que indica que menos del 2.5% de esta población se encuentra registrada para el ejercicio del voto, además este número de personas empadronadas disminuyó con respecto a lo reportado en el 2017 (OEA, 2021).

---

<sup>102</sup> Voto preferencial es la posibilidad de escogencia de una de las candidaturas a diputación dentro de la lista de partido. A partir del 2024 República Dominicana escogerá las diputaciones de representación dominicana en el extranjero mediante listas cerradas y desbloqueadas (López, 2021).

<sup>103</sup> González, Ana. (12 de agosto, 2019). Solo el 0.81 por ciento votó en el extranjero. *República*. <https://republica.gt/guatemala/2019-8-12-15-26-20-solo-el-0-81-por-ciento-voto-en-el-extranjero>. (OEA, 2019).

**Cuadro 5**  
Participación electoral<sup>a/</sup> en el extranjero en países CARD

	Elección	Padrón	1era Ronda	2da Ronda
Belice	2020	SD	SD	SD
Costa Rica	2022	50.833	12,4%	10,60%
El Salvador	2019	350.638	1,7%	
Guatemala	2019	63.695	1,2%	0,8%
Honduras	2021	15.696	2,4%	
Nicaragua	2021	NA	NA	NA
Panamá	2019	7.725	17,8%	
República Dominicana	2020	602.395	21,7%	

a/ Participación electoral en elecciones más recientes registradas a mayo del 2022.

SD: Sin datos.

NA: No aplica, debido a que no se ha implementado.

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos informes.

### Anexo 3: Resultados electorales

Tal como se plantea en el Artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana<sup>104</sup>, la celebración de elecciones de manera periódica es una de las condiciones esenciales de la renovación democrática del poder político. Así, entre el año 2010 y mayo del 2022 en Centroamérica y República Dominicana, se realizaron 20 elecciones presidenciales con 7 rondas de balotaje. En ese mismo período, se celebraron 25 procesos electorales de orden parlamentario, de los cuales 20 fueron celebrados el mismo día que los comicios presidenciales, es decir de forma concurrente (cuadro 6).

Con la excepción de República Dominicana<sup>105</sup> cuyas elecciones generales previstas para 17 de mayo del 2020 fueron postergadas al 5 de julio de ese mismo año a causa de la emergencia sanitaria de la COVID-19<sup>106</sup>, el resto de los comicios presidenciales y parlamentarios se concretaron en las fechas ordinarias establecidas para cada uno de los países (IDEA Internacional 2020b).

**Cuadro 6**  
Elecciones presidenciales y parlamentarias en países CARD. 2010-2022

	Elecciones Presidenciales				Elecciones Parlamentarias			
Belice	NA	NA	NA	NA	2012	2015	2020	
Costa Rica	2010	2014	2018	2022	2010	2014	2018	2022
El Salvador	2014	2019			2012	2015	2018	2021

<sup>104</sup> Carta Democrática Interamericana, disponible en: (OEA 2001).

<sup>105</sup> Resolución No. 42-2020 del 13 de abril de 2020, disponible en: (Junta Central Electoral 2020).

<sup>106</sup> El 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara la existencia de una pandemia de la enfermedad COVID-19 (OMS 2020).

	Elecciones Presidenciales			Elecciones Parlamentarias		
Guatemala	2011	2015	2019	2011	2015	2019
Honduras	2013	2017	2021	2013	2017	2021
Nicaragua <sup>a/</sup>	2011	2016	2021	2011	2016	2021
Panamá	2014	2019		2014	2019	
República Dominicana	2012	2016	2020	2010	2016	2020

NA: No aplica.

a/ Las elecciones generales del 2021 en Nicaragua no fueron legitimadas por gran cantidad de países de la comunidad internacional.

Años en negrita indican años electorales que requirieron de balotaje.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de participación electoral de IDEA Internacional (2022).

A pesar del cumplimiento formal de las transiciones de mandatos en plazos constitucionalmente definidos para los ocho países de la región, la situación política en Nicaragua cargada de violaciones a libertad de expresión y prensa, acoso e intimidación a cualquier forma de oposición al Gobierno, detenciones arbitrarias, entre otros<sup>107</sup>, evidencian que el mantenimiento de la integridad democrática en los procesos electorales debe de ir más allá de su celebración periódica.

A la luz de los resultados de los procesos electorales de la última ola de democratización en la región (1985-2022) la participación electoral muestra un comportamiento de variación mixto. Aun así, al considerar un 70% de participación como el umbral inferior que determina el nivel de participación alta y 50% como el umbral superior de participación baja<sup>108</sup>, a nivel de comicios presidenciales y en primeras rondas electorales, se puede señalar de forma general que la participación con un promedio para la región de 64,61% es de nivel medio. La excepción a este patrón de comportamiento electoral es Panamá<sup>109</sup> que ha registrado en promedio superior al 74% tanto en el histórico de años analizados como en el conjunto de los últimos dos procesos electorales, con lo cual presenta un nivel sostenido de participación alta.

Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana a pesar de mantenerse en general dentro del rango de participación media, muestran una tendencia a la baja considerando que no muestran indicios de retornar a sus cifras máximas registradas a finales de los años 80's. Este declive se observa particularmente con el promedio de participación obtenido de los últimos dos comicios presidenciales de cada país que, en contraste con sus promedios históricos (1985-2022), muestra un marcado declive que supera los 5 puntos porcentuales (gráfico 1).

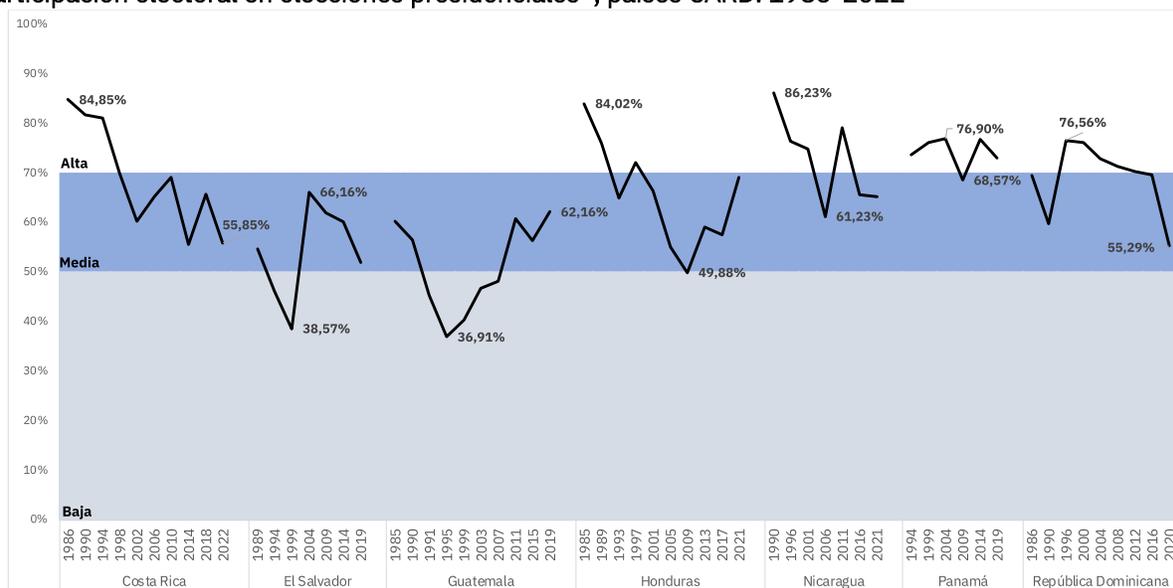
Los dos países con menores niveles de participación reciente registrados son El Salvador con un 51.88% en el 2019 y República Dominicana con 55.29% en el 2020, cifra mínima histórica para dicho país.

<sup>107</sup> Conclusiones del Informe de la Comisión de Alto Nivel de la OEA sobre Nicaragua, disponible en (OEA 2019).

<sup>108</sup> Umbrales de participación definidos a partir de Artiga (2015).

<sup>109</sup> Panamá, Honduras y Costa Rica son los únicos países de la región que establecen la obligatoriedad del voto sin sanción. Sin embargo, entre ellos solo Panamá muestra un porcentaje alto de participación en últimos procesos electorales registrados. En el resto de los países de la región no exigen la obligatoriedad del voto, y se mantienen en un nivel de participación media.

Gráfico 1

Participación electoral en elecciones presidenciales<sup>a/</sup>, países CARD. 1985-2022

a/ Elecciones presidenciales en primeras rondas electorales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de participación electoral, IDEA Internacional (2022).

De forma contraria, Guatemala se posiciona como el único caso en la región que muestra una mejora continua desde su pico mínimo de participación (39.91%) obtenido en 1995. A partir de ese momento, la tendencia ha sido de recuperación, retornando a los niveles alcanzados a inicios de la ola de democratización, pero aún por debajo de la línea de participación alta. Además, es el único país que posee un cambio positivo de más de 5 puntos porcentuales en el cálculo de cambio entre el promedio histórico y sus valores de participación más recientes.

En los casos de El Salvador y Honduras la participación electoral reciente se mantiene, de manera fluctuante, cerca de su valor promedio histórico (1985-2022), aunque con tendencias contrarias. En específico, El Salvador muestra una propensión a la baja en los últimos tres procesos electorales, a partir de su punto más alto de participación (66,16%) registrado en el 2004. Mientras que el caso hondureño la tendencia es al alza considerando las últimas tres elecciones a partir de su pico más bajo de participación (49,88%) obtenido en el 2009.

De acuerdo con Vargas Céspedes (2018), la alternancia del control político es un elemento importante de los procesos democráticos. La alternancia del poder puede ser entendida como el cambio del partido político y la persona líder del gobierno, en concordancia con las reglas establecidas alrededor de los procesos electorales de un contexto determinado (Vargas Céspedes 2018).

Por otra parte, la no-alternancia o continuismo puede dar cuenta de la confianza y aprobación de un proyecto político, así como del mantenimiento de la gobernabilidad en el país. Sin embargo, en la región CARD la alteración de las reglas electorales para posibilitar mandatos consecutivos de una misma candidatura ha despertado cuestionamientos en la oposición, así como la advertencia de diversos organismos internacionales.

Debido a sus antecedentes de autoritarismo y golpes de Estado, en Centroamérica y República Dominicana la proscripción de la reelección fue planteada como una medida apta para procurar la estabilidad democrática, la alternabilidad del poder y la paz regional. Fue parte de los compromisos adoptados por Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua en la Convención Adicional al Tratado General de Paz y Amistad en 1907, incluso fue establecida en las constituciones nacionales con la pretensión de evitar su modificación. Sin embargo, en años recientes en países como Honduras, Nicaragua y más recientemente en El Salvador ha sido sujeta a modificaciones (Mejía Rivera 2018).

El cuadro 7 muestra los últimos mandatos presidenciales para cada uno de los países CARD, con la excepción de Belice. En este podemos observar los casos de continuismo o alternancia en el poder. De los países analizados, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y, más recientemente, El Salvador, habilitan la reelección continua.

Entre los casos que buscaron el continuismo de figuras políticas destaca Honduras<sup>110</sup> y Nicaragua<sup>111</sup>. En estos, la opción de reelección presidencial continua fue habilitada por solicitud de dichos mandatarios, durante sus propios periodos de gobierno y por la vía judicial, no mediante reforma de orden legislativo, de consulta popular o asamblea constituyente que en línea con su naturaleza de las reglas de la democracia serían las aptas para dar lugar a reformas de tipo constitucional que alteran aspectos vinculados a la forma de gobierno. De forma similar, en Costa Rica fue la Sala Constitucional la que se allanó el camino para la reelección presidencial, sin embargo, esta opción no contempla la reelección inmediata, sino que habilita la posibilidad de que exmandatarios asuman el cargo de la presidencia.

En el caso de El Salvador, en septiembre de 2021, la Sala Constitucional de ese país, siguiendo los pasos de Honduras y Nicaragua, falló a favor de eliminar los límites a la reelección consecutiva en dicho país, dejando las puertas abiertas para la continuidad del proyecto de gobierno de Nayib Bukele.

---

<sup>110</sup> Bow, Juan Carlos. 2015. “Honduras modifica su Constitución para permitir la reelección”. *El País*, el 24 de abril de 2015, sec. Internacional. [https://elpais.com/internacional/2015/04/24/actualidad/1429839601\\_867027.html](https://elpais.com/internacional/2015/04/24/actualidad/1429839601_867027.html).

<sup>111</sup> AFP. 2009. “Corte Suprema de Nicaragua avala reelección de Daniel Ortega”. *La Nación*, el 19 de octubre de 2009. <https://www.nacion.com/el-mundo/corte-suprema-de-nicaragua-avala-reeleccion-de-daniel-ortega/5QBYUYM6YZBAPAKW5VQAWKDAKY/story/>.

**Cuadro 7**

**Alternancia o continuismo en mandatos del Poder Ejecutivo en países CARD**

País	Mandato	Partido Político / Coalición	Modalidad	Mandatario(a) electo(a)	Reelección Continua
Costa Rica	2010-2014	Liberación Nacional	Continuismo <sup>a/</sup>	Laura Chinchilla	No
	2014-2018	Acción Ciudadana	Alternancia	Luis Guillermo Solís Rivera	No
	2018-2022	Acción Ciudadana	Continuismo <sup>a/</sup>	Carlos Alvarado Quesada	No
	2022-2024	Progreso Social Democrático	Alternancia	Rodrigo Chaves Robles	No
El Salvador	2009-2014	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Continuismo <sup>a/</sup>	Carlos Funes Cartagena	No
	2014-2019	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Continuismo <sup>a/</sup>	Salvador Sánchez Cerén	No
	2019-2024	Gran Alianza por la Unidad Nacional	Alternancia	Nayib Bukele	Sí
Honduras	2009-2013	Partido Nacional	Alternancia	Porfirio Lobo Sosa	No
	2013-2017	Partido Nacional	Continuismo <sup>b/</sup>	Juan Orlando Hernández	Sí
	2018-2022	Partido Nacional	Continuismo <sup>b/</sup>	Juan Orlando Hernández	Sí
	2022-2024	Partido Libre	Alternancia	Xiomara Castro Sarmiento	Sí
Nicaragua	2006-2011	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Alternancia	Daniel Ortega Saavedra	Sí
	2011-2016	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Continuismo <sup>b/</sup>	Daniel Ortega Saavedra	Sí
	2016-2021	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Continuismo <sup>b/</sup>	Daniel Ortega Saavedra	Sí
	2022-2027	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Continuismo <sup>b/</sup>	Daniel Ortega Saavedra	Sí
Panamá	2009-2014	Cambio Democrático	Alternancia	Ricardo Martinelli Berrocal	No
	2014-2019	Partido Panameñista	Alternancia	Juan Carlos Varela	No
	2019-2024	Partido Revolucionario Democrático	Alternancia	Laurentino Cortizo Cohen	No
República Dominicana	2012-2016	Partido Liberación Dominicana	Continuismo <sup>a/</sup>	Danilo Medina Sánchez	Sí
	2016-2020	Partido Liberación Dominicana	Continuismo <sup>b/</sup>	Danilo Medina Sánchez	No*

País	Mandato	Partido Político / Coalición	Modalidad	Mandatario(a) electo(a)	Reelección Continua
	2020-2024	Partido Revolucionario Moderno	Alternancia	Luis Rodolfo Abinader Corona	Sí
Guatemala	2011-2016	Partido Patriota	Alternancia	Otto Pérez Molina** Alejandro Maldonado Aguirre	No
	2016-2020	Frente de Convergencia Nacional	Alternancia	Jimmy Morales Cebrera	No
	2020-2024	Partido Vamos	Alternancia	Alejandro Giammattei Falla	No

\* Reelección continúa limitada a dos periodos consecutivos.

\*\* No completó su periodo de gobierno.

a/ Continuidismo de partido político en el gobierno.

b/ Continuidismo de partido político y misma figura presidencial en el gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de distintos órganos electorales.

Aunque los casos mencionados de acciones de reforma para avalar la reelección continua de candidaturas presidenciales no son suficientes para establecer una tendencia en la región, estos sí representan un precedente que podría incidir en la réplica de la flexibilización de los límites a la reelección presidencial en otros países CARD, que de acuerdo con el criterio de la Comisión de Venecia (OEA 2018) representa un retroceso en el logro democrático.

La lucha por el Poder Ejecutivo del ciclo electoral 2012-2015 mostraba un considerable nivel de disputa con márgenes de victoria<sup>112</sup>, en primeras rondas, por debajo del 10% en la mayoría de los casos (Artiga 2015). Para el más reciente ciclo de elecciones presidenciales, esta medición de competitividad muestra patrones de comportamiento de niveles variados.

Por un lado, alta competitividad en Panamá con márgenes de victoria por debajo del 4% en los dos procesos electorales más recientes. Costa Rica, por su parte, en las primeras rondas electorales del 2014 y 2018 mostró un nivel alto competitividad que fue revertido en las segundas rondas. No obstante, en el proceso celebrado en el 2022, el comportamiento fue distinto, el margen en primera ronda se amplió levemente, alcanzando una competitividad media, y en segunda ronda se achicó a cifras de disputa de nivel alto.

Las cifras de Guatemala, Honduras y República Dominicana muestran competitividad media-baja en con márgenes que no superan el 15%. Mientras que El Salvador con un 21% de margen y Nicaragua con cifras que superan el 60%, indican una competitividad baja y muy baja respectivamente (cuadro 16).

El nivel de competitividad en los procesos electorales de algunos países suele vincularse con síntomas de fragmentación y debilitamiento del sistema de partidos políticos (Artiga 2015) como es el caso para países como Costa Rica y Guatemala. Asimismo, en estos países dado sus

<sup>112</sup> El margen de victoria es la diferencia de votos entre los dos partidos políticos que obtuvieron mayor nivel de apoyo en unos comicios, este margen de diferencia es indicativo del nivel de competitividad de las elecciones, un porcentaje pequeño indica que dicho proceso fue más reñido (Artiga 2015).

principios de elección de mayoría especificada (40%) y de mayoría absoluta (50%) respectivamente, se ha presentado la necesidad de acudir al balotaje para poder definir los partidos políticos ganadores de la última década.

Nicaragua muestra una diferencia sumamente holgada con respecto a los márgenes mostrados en el resto de la región (cuadro 8) con cifras de un 57.4% en el 2016 y 61.5% en el 2021. En este caso, la fórmula electoral determina una mayoría relativa lo que hace altamente probable una victoria en primera ronda.

Cabe destacar que la baja competitividad en Nicaragua se asocia con el dominio y tendencias autocráticas del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que acumula cuatro mandatos consecutivos con Daniel Ortega a la cabeza desde el 2007 con una oposición anti-sandinista desarticulada, que es objeto de persecución y represión.

De acuerdo con un reciente informe de las elecciones 2021 en Nicaragua, tres partidos políticos de la oposición fueron cancelados y siete personas que aspiraban a la presidencia fueron detenidas arbitrariamente y mediante métodos ilegales con la finalidad de obstaculizar cualquier tipo de propuesta adversaria al régimen Ortega-Murillo. Asimismo, se ha reportado el uso de recursos públicos del Estado para fines partidarios del FSLN, persecución judicial a integrantes de partidos y movimientos de la sociedad, entre otros (Urnas Abiertas 2021).

El caso de El Salvador es particular, pues pasó de uno de los márgenes históricamente más reñidos en la segunda ronda del 2014, a una amplia diferencia en su más reciente elección, sin necesidad de acudir a un balotaje. Este comportamiento coincide con la fórmula política generada entre partidos políticos de oposición al bipartidismo tradicional entre ARENA y el FMLN quienes sostenían el poder en los previos 30 años. Es decir, este caso se relaciona con la tesis del debilitamiento del sistema de partidos políticos de la región en el que los partidos con más trayectoria han acumulado el descontento general de la población, dando paso a la generación de alternativas partidarias.

#### Cuadro 8

##### Margen de victoria elecciones presidenciales en países CARD

	Elección	% 1era Ronda	% 2da Ronda
Costa Rica	2014	0.9	55.5 <sup>a/</sup>
	2018	3.3	21.2
	2022	10.6	5,7
El Salvador	2009	2.6	
	2014	10.0	0.2
	2019	21.4	
Guatemala	2011	13.4	7.5
	2015	4.1	31.0
	2019	10.0	15.9
Honduras	2013	8.1	
	2017	1.5	
	2021	14.1	

	<b>Elección</b>	<b>% 1era Ronda</b>	<b>% 2da Ronda</b>
Nicaragua	2011	31.5	
	2016	57.4	
	2021	61.5	
Panamá	2009	22.6	
	2014	7.7	
	2019	2.4	
República Dominicana	2012	4.3	
	2016	26.8	
	2020	15.0	

a/ Uno de los candidatos contendientes de la segunda ronda (Rolando Araya – PLN, candidato oficialista) se retiró de la campaña electoral antes de las votaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Freidenberg, Garrido de Sierra, y Uribe (2021), Consejo Nacional Electoral de Honduras (2021), Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (2021), Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2022b y 2022b).