

## La respuesta política al COVID-19 en Centroamérica: El Salvador, Nicaragua y Costa Rica

*The political resposal to COVID-19 in Central  
America: El Salvador, Nicaragua, Costa Rica*

**Fátima Guadalupe Rodríguez Pacas**

Licenciatura en Sociología por la Universidad de El Salvador  
Maestría en Sociología por la State University of New York at Albany  
Coordinadora de educación en derechos humanos, CRISTOSAL  
[fatimapacas@gmail.com](mailto:fatimapacas@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0001-9798-8120>

Fecha de recepción: 06 de septiembre de 2021  
Fecha de aprobación: 30 de enero de 2022  
DOI:

## RESUMEN

Este manuscrito tiene como objetivo generar una investigación comparativa inicial, pero coherente, de la capacidad de respuesta política al COVID-19 adoptada por tres países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), durante los primeros meses de la crisis en 2020. Los hallazgos ilustran la conexión entre implementación de medidas, orden público e institucional y la toma de decisiones, las diferencias y similitudes entre países. Finalmente, se enfatiza la conexión entre las medidas adoptadas y las estructuras políticas del siglo pasado donde El Salvador respondía al principio de desarrollo de progreso, Nicaragua de libertad y Costa Rica de democracia, según lo establecido por Jeffrey Paige (1997).

**Palabras clave:** El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, COVID-19, respuesta política.

## ABSTRACT

*This manuscript aims to create an initial but coherent comparative investigation of the political response to COVID-19 adopted by three Central American countries (El Salvador, Nicaragua and Costa Rica), during the first months of the crisis in 2020. The findings illustrate the connection between implementation of measures, public and institutional order and decision-making process. Finally, the connection between the policy response and the political structures of each country, based on three principles of development established by Jeffrey Paige (1997), progress for El Salvador, Freedom for Nicaragua and Costa Rica democracy for democracy.*

**Keywords:** *El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, COVID-19, political response.*

## Introducción

En el año 2020 surgió una crisis de salud tan inesperada como trágica: el coronavirus producido por el virus SARS-CoV-2 rápidamente se transformó en una pandemia de escala mayor. La pandemia global, a su vez, provocó un *shock* económico, lo que obligó a países centros y periféricos, a adoptar rápidas políticas de prevención y contención para mitigar su impacto.

En Centroamérica, Costa Rica se convirtió en el primer país en reportar un caso positivo el 7 de marzo y la primera muerte por COVID-19 el 19 de marzo de 2020. Dos semanas después, El Salvador y Nicaragua reportaron los primeros casos positivos por COVID-19 y el primer fallecido el 1 de abril y 28 de marzo de 2020, respectivamente (CEPAL, 19 de julio de 2020). En términos comparativos, El Salvador y Costa Rica implementaron una amplia gama de políticas nacionales; en cambio, el gobierno de Nicaragua aplicó una respuesta tardía con un número reducido de medidas.

La crisis sanitaria y económica generó una respuesta gubernamental que rápidamente se convirtió en tensión política. Los países centroamericanos comenzaron a adoptar e implementar rápidamente políticas públicas que impactaron la vida diaria del ciudadano y ciudadana, así como al sistema gubernamental en conjunto, e indiscutiblemente las regulaciones implementadas generaron implicaciones políticas agregadas. Como señaló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe "En algunos casos, la crisis de salud (COVID-19) está adquiriendo aspectos de crisis política" (CEPAL, 19 de julio 2020, pág. 3) Como explica Rykkja, en tiempos de crisis no existe una respuesta política homogénea aplicando exclusivamente medidas técnicas y objetivas; la crisis por el COVID-19 sigue una lógica heterogénea que no supera esa norma. Estos tiempos críticos involucran conflictos, lo que plantea problemas de poder, confianza y percepciones (Rykkja, 2016).

## Método y teoría

Esta investigación documental se desarrolló a través del método comparativo, utilizando la técnica de análisis de contenido para analizar las respuestas contingentes y heterogéneas brindadas por los estados de El Salvador, Costa Rica y Nicaragua durante los primeros meses del COVID-19 en territorio Centroamericano. Aunque es difícil estimar una comparación definitiva (que incluya un marco exacto de políticas y mediciones), este estudio recopila únicamente algunas de las medidas más notorias utilizando cuatro patrones de respuesta política: número de medidas implementadas, orden institucional, orden público y toma de decisiones.

Esta investigación propone que la respuesta pública inicial al COVID-19 en Centroamérica se creó en un diálogo cercano con las estructuras políticas históricas descritas por Jeffrey Paige (1997), para El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Después de la década de los noventa, hubo un acuerdo

bastante generalizado de que El Salvador y Nicaragua entraron en un período de democracia y desarrollo neoliberal (Paige, 1997; Mahoney, 2001). Nicaragua (1986) y El Salvador (1992), dieron sus primeros pasos en una forma de sistema electoral democrático que instituyó muchos de los rasgos de la democracia constitucional liberal; eso sí, cada país inicio desde diferentes puntos de partida. La transición política de Nicaragua tiene la herencia de un sistema de vanguardia revolucionario desarrollado entre 1979 y 1984, que permite la democracia electoral de 1984 a 2000 (Close, 2016); mientras que las transiciones salvadoreñas pasaron de un período reformista de 1979 a 1989 a una democracia electoral de 1986 a 2019. Mientras, Costa Rica reforzaba procesos electorales democráticos desde mitad del siglo veinte.

Es importante hacer una aclaración que parte por una debilidad en este estudio: la perspectiva de análisis institucional costarricense corre el riesgo de caer en la “narrativa de la mitología nacional excepcionalista” de una Costa Rica democrática, no violenta, antimilitarista e igualitaria (Kordick, 2019). De hecho, una perspectiva tan sesgada no deja espacio para reconocer las luchas internas de clase y políticas, como el hecho de que después de 2003, tres de los expresidentes de Costa Rica fueron acusados de corrupción (Kordick, 2019). Por tanto, se reconoce como debilidad de esta perspectiva regional comparativa oscurecer la configuración de poder individual en Costa Rica.

Paige describe el desarrollo moderno liberal de los tres países y las estructuras políticas neoliberales alcanzadas por tres *principios de desarrollo*: progreso para El Salvador, libertad para Nicaragua y democracia para Costa Rica. Principios resultantes de una perspectiva histórica de clase que sienta las bases para la transición al autoritarismo en El Salvador, el socialismo revolucionario en Nicaragua y la social democracia en Costa Rica en el siglo XX (Paige, 1997).

El principio de progreso para El Salvador, identificó una élite que buscaba el avance económico a toda costa, genocidios indígenas, un gobierno autoritario y una desigualdad abrumadora. El principio de desarrollo de Nicaragua (la libertad), se deriva de una lucha histórica por la soberanía que dividió a la élite, una fracción apoyando los levantamientos populares y la emancipación, mientras la otra luchaba por mantener el *estatus quo*. Finalmente, el principio de desarrollo de Costa Rica (democracia), reconoce una historia de limitaciones de clase en la que la élite deja espacio para la distribución de la tierra, la eliminación de las fuerzas armadas y el igualitarismo.

Así, con el fin de generar un estudio explicativo sobre la respuesta política de El Salvador, Nicaragua, y Costa Rica durante la crisis del COVID-19, esta investigación utiliza evidencia empírica y un marco analítico sociológico basado en las categorías de principio de desarrollo de Jeffrey Paige, para responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las diferencias y similitudes en la respuesta política desarrollada por los gobiernos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica durante la crisis del COVID-19 en 2020? y ¿cómo se relacionan los principios del desarrollo identificados por Jeffrey Paige con la respuesta política al COVID-19 en estos tres países?

## Resultados

La respuesta política al COVID-19 implementada en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica demuestra similitudes y diferencias tanto en su implementación como en los efectos generados, por ejemplo, en el orden institucional, donde El Salvador presenta una fractura democrática, Costa Rica un invariable consenso democrático y Nicaragua autoritarismo y desestimación. También relacionado al orden público, El Salvador y Nicaragua presentaron acciones de seguridad represivas con presencia militar y policial, y Costa Rica con una participación policial indulgente. Finalmente, un proceso de toma de decisiones donde El Salvador y Nicaragua presentaron planificación centralizada, y Costa Rica un proceso de toma de decisiones más descentralizado. La Tabla 1 resume dicha comparación.

**Tabla 1**

*Similitudes y diferencias de la respuesta política del COVID-19.*

	<b>El Salvador</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>Nicaragua</b>
Implementación de medidas	Respuesta política vigorosa	Respuesta política vigorosa	Respuesta política limitada
	Evaluación internacional satisfactoria	Evaluación internacional satisfactoria	Evaluación internacional insatisfactoria
Orden institucional	Fractura democrática institucional	Democracia institucional estable	Refuerzo del autoritarismo
	Científicos parciales y limitada participación pública	Apertura a científicos y participación pública	Científicos parciales y limitada participación pública
Orden público	Medidas de seguridad represivas	Medidas de seguridad indulgentes	Medidas de seguridad represivas
Toma de decisiones	Centralización en toma de decisiones	Descentralización en toma de decisiones	Centralización en toma de decisiones
	Numerosos problemas de transparencia y rendición de cuentas	Mínimos problemas de transparencia y rendición de cuentas	Numerosos problemas de transparencia y rendición de cuentas
	Retórica de confrontación y desprecio por la oposición y el científico	Retórica argumentativa	Retórica de confrontación y desprecio por la oposición y el científico

Fuente: elaboración propia.

El Salvador se convirtió en el primer país en implementar restricciones federales como cuarentena, o limitaciones de movilidad pública, cierre total del aeropuerto internacional, entre otros. En efecto, el primer decreto ejecutivo publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia antes que cualquier otro país de la región. A la primera orden ejecutiva le siguieron otros 39 decretos ejecutivos, 35 decretos legislativos, ocho decretos de instituciones autónomas y tres más de la sección de documentos oficiales, de marzo al 20 de agosto de 2020 (Imprenta, 2020; BLP, 2020).

Los órganos ejecutivos y legislativos costarricenses desarrollaron políticas públicas relacionadas al COVID-19 en un cronograma similar al de El Salvador, creando un marco jurídico regulatorio integral. El decreto N ° 42227 que declara emergencia nacional, cierre de fronteras y suspensión de escuelas, fue presentado por Carlos Alvarado Quezada, presidente de Costa Rica, el 16 de marzo. Luego de la promulgación del primer decreto, siguen numerosos reglamentos descentralizados, incluidos 41 decretos presidenciales, 17 normas legislativas diseñadas por la Asamblea Nacional, y diversas resoluciones, enmiendas, iniciativas y normas creadas por ministros e instituciones autónomas (BLP, 2020).

En cambio, Nicaragua no declaró decretos ejecutivos de emergencia nacional ni ningún otro marco regulatorio. Pocas regulaciones ministeriales fueron emitidas temporalmente por entidades financieras como el Banco Central de Nicaragua, la Comisión Nacional de Microfinanzas, Superintendencia de Bancos. A diferencia de El Salvador y Costa Rica, Nicaragua no anunció decretos presidenciales o legislativos sobre COVID-19 entre marzo y septiembre, una excepción entre sus vecinos. Cabe destacar, sin embargo, que Nicaragua declaró alerta epidemiológica por dengue, zika y chikungunya de julio a noviembre de 2019 (MINSA, 2019), pero no por la pandemia de COVID-19 en 2020.

En Centroamérica, el rastreador de respuestas gubernamentales al coronavirus (OxCGRT), creado por la Universidad de Oxford, mide a El Salvador con las respuestas gubernamentales más sólidas, seguido de Costa Rica, mientras que la capacidad de respuesta de Nicaragua fue estimada excepcionalmente débil. Este estudio comparativo reconoce el ranking establecido por el índice como marco de referencia para comprender la implementación de medidas relacionadas a salud pública y la capacidad de respuesta económica a la crisis del COVID-19. Sin embargo, esta investigación aclara que este esfuerzo de estudio comparativo no tiene como objetivo analizar la capacidad de respuesta de las políticas utilizando indicadores meramente de salud o económicos; por otro lado, el enfoque para desarrollar este estudio se centra en los efectos resultantes por las medidas adoptadas por el Estado a nivel político, analizando los efectos resultantes de la implementación de medidas que involucran el orden institucional, la aplicación de la ley, el proceso de toma de decisiones y la tensión entre los poderes de gobierno.

## Tabla 2

*Políticas por COVID-19 aprobadas de marzo-noviembre de 2020.*

Países	Regulaciones legales COVID-19	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40 decretos ejecutivos</li> <li>• 35 decretos legislativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 decretos de instituciones autónomas</li> <li>• 3 decretos sección de documentos oficiales</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 legislación</li> <li>• 58 decretos presidenciales</li> <li>• 18 directivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 resoluciones</li> <li>• 3 protocolos y otros</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 acuerdos institucionales</li> <li>• 2 resoluciones ministeriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 resoluciones instituciones financieras</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base a datos tomados de: BLP (2020), INAC (2020), Imprenta (2020), MINSA (2020).

## *El Salvador*

Los numerosos decretos aprobados en El Salvador produjeron contradicciones y conflictos entre el Gobierno, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema. Sin embargo, el presidente hizo caso omiso de las resoluciones establecidas por la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sobre la inconstitucionalidad de las restricciones a la movilidad por la cuarentena, represión, encarcelamiento y restricciones de entrada a territorio salvadoreño a sus propios ciudadanos (HRW, abril de 2020).

Paralelamente, la comunicación oficial del gobierno nacional y la asamblea siguió una retórica de confrontación. El presidente, Nayib Bukele, desestimó la normativa declarada por el Congreso, creando en cambio su propia normativa ejecutiva que sobrepasaba sus competencias constitucionales, según la sala constitucional de la Corte Suprema y el análisis jurídico de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, 2020). En tales condiciones, floreció una ruptura democrática institucional entre las frágiles democracias salvadoreñas. El presidente ignoró deliberadamente las órdenes de la sala constitucional de la Corte Suprema, acusando a los jueces de ordenar el asesinato de conciudadanos<sup>1</sup>, creando una retórica de enfrentamiento y mostrando desdén hacia una fuerza política o social que cuestionaba su gestión o decisiones. El congreso, igualmente, inició una actitud antagónica hacia el ejecutivo.

El mandatario salvadoreño dictó dos decretos, el 19 y el 29, con el fin de regular la movilidad “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, para contener la pandemia COVID-19”. Ambas regulaciones carecían de un marco legal de protección para civiles, mientras que su ejecución y supervisión dependían de la decisión discrecional de policías y los militares. De hecho, las medidas de aplicación autorizaban a los cuerpos militares y policíacos a restringir la movilidad de las personas, lo que permitió la detención de personas<sup>2</sup>. La Corte Suprema, sin embargo, declaró inconstitucionales esas detenciones, pero el presidente desestimó abiertamente las sentencias de la Corte Suprema al respecto (HRW, 2020). Las medidas restrictivas se intensificaron mientras el ejecutivo autorizó a la policía y al ejército a usar fuerza letal contra pandilleros durante la aplicación de la cuarentena (Charner *et al.* L., 2020)<sup>3</sup>. Como resultado, la policía y el ejército detuvieron a más de 2,000 personas por presuntamente violar las órdenes de cuarentena domiciliaria y las mantuvieron en “centros de contención” durante los primeros meses de cuarentena; dichos lugares no cumplían con los estándares mínimos de saneamiento o distanciamiento social (Amnistía, 2020).

---

1 Human Right Watch declaró que el presidente salvadoreño Nayib Bukele desestimó los fallos de la Corte Suprema de respetar los derechos humanos por tercera vez: <https://www.hrw.org/news/2020/04/17/el-salvador-president-defies-supreme-court>

2 Cuatro decretos ejecutivos (19, 21, 22 y 29) en menos de dos semanas fueron rechazados por la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema, alegando una usurpación por parte del gobierno de las funciones y poderes de la Asamblea Legislativa.

3 Lethal force authorized by salvadoran president in public speech <https://www.post-gazette.com/news/world/2020/04/28/The-President-of-El-Salvador-has-authorized-lethal-force-by-police-and-military-against-gangs-after-a-deadly-weekend/stories/202004280057>

Así la policía y el ejército desarrollaron un mecanismo represivo para garantizar la cuarentena y las medidas de control de la movilidad a nivel nacional, produciendo denuncias de abusos por parte de militares y policiales; la Corte Suprema recibió al menos cinco alegatos de *habeas corpus* por detenciones ilegales, por ejemplo, el caso de una mujer recluida en un “centro de contención” luego de presuntamente violar la aplicación de la cuarentena en el interior de los parámetros de su casa ubicada en zona rural (Martínez, 2020).

La participación pública de científicos e intelectuales no afines al ejecutivo fue descartada durante el proceso de planificación de decisiones de las medidas COVID-19. Un ejemplo ilustrativo es la indiferencia del Gobierno hacia el sindicato de profesionales médicos más notable, el Colegio Médico de El Salvador. El gobierno ignoró la mayoría de las recomendaciones provenientes de esa entidad médica (Paz, 2021). Además, la asociación recibió ataques políticos directos de funcionarios públicos y grupos pro gubernamentales<sup>4</sup> (El Mundo, 2020). Igualmente, los defensores de derechos humanos, incluidos los movimientos sociales, fueron atacados directamente por funcionarios públicos del Gobierno (HRW, 2020). Adicionalmente, no hubo planificación pública y criterios de gestión, por ejemplo, nunca hubo acceso público a la planificación de la repatriación del *stock* de salvadoreños fuera del país, la distribución de cheques de estímulo económico, y la adquisición y distribución de paquetes de alimentos. El Gobierno limitó el acceso a presupuestos, proceso de licitación y gastos de emergencia, clasificando la información como “reservada”, por ejemplo, estableciendo tres años de reserva pública para el plan nacional de vacunación, cinco años para el proceso de adquisición de vacunas, y siete años de reserva para contratación y pagos, entre otros (OIR, 2021).

Muchos actores locales han cuestionado públicamente la transparencia y la rendición de cuentas de los fondos de gestión. Por ejemplo, el grupo interinstitucional<sup>5</sup> encargado de velar por el manejo de los fondos de emergencia se disolvió cuando los representantes del sector civil alegaron falta de transparencia; específicamente la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), una de las instituciones que renunció, alegó que no existía posibilidad de contribuir en el diseño, planificación y auditoría de las políticas implementadas durante el brote de COVID-19<sup>6</sup>. Otra institución, la Corte de Cuentas, afirmó que el Gobierno estaba bloqueando el acceso a la información y retrasando su proceso, por lo que no había posibilidad de asegurar la transparencia del fondo en los servicios y productos relacionados con las compras realizadas en el marco de la pandemia por COVID-19 (Palacios, 2020).

---

4 Acoso político contra la facultad de medicina de El Salvador por oposición a la gestión gubernamental del covid <https://www.prensa-latina.com/index.php?o=rn&cid=367697&cSEO=condenan-acoso-contra-colegio-medico-de-El-Salvador>

5 Universidades y sector privado renuncian al comité supervisor de fondos por opacidad en el manejo de \$ 2 mil millones <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/universidades-sector-privado-renuncian-comite-supervisor-fondos-2000millones-gobierno-emergencia/713688/2020/>

6 Los datos de los sistemas informáticos que registran enfermedades comunes y crónicas, el flujo de pacientes atendidos por Covid-19 y el suministro de insumos en hospitales, entre otros, fueron declarados como información reservada por el Ministerio de Salud durante siete años. <https://www.revistafactum.com/minsal-blinda-informacion/>

## *Nicaragua*

El orden institucional del aparato estatal en Nicaragua está sujeto al control presidencial de Daniel Ortega y su esposa Rosario Murillo, la vicepresidenta, bajo un régimen político autoritario. El partido político de Ortega, FSLN, tiene un control abrumador sobre la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema. En tales condiciones, hay un espacio mínimo para la autonomía institucional. Por lo tanto, la capacidad de respuesta de la política ante el COVID-19 se subordinó a las decisiones de una poderosa élite política, que anunció decisivamente una retórica desdeñosa hacia el COVID-19. A diferencia de sus vecinos, Nicaragua ignoró la mayoría de las instrucciones normativas internacionales aplicadas en el resto del mundo, el Ministerio de Salud declaró: “Primero, Nicaragua no ha establecido y no establecerá cuarentena; segundo, toda persona con síntomas y nexo epidemiológico debe ser tratada en un centro de salud comunitario; tercero, toda persona con resultado positivo en la prueba recibirá ingreso clínico; cuarto, sin restricciones de movilidad para personas sin síntomas” (MINSAL, 2020).

La comunidad internacional instó al gobierno de Daniel Ortega a implementar un plan de emergencia en medio de la crisis del COVID-19; por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud instó a Nicaragua a tomar acciones (Salomon, 2020); el Congreso de Costa Rica reclamó la intervención de la Organización Panamericana de la Salud OPS (Schapire, 2020); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Human Rights Watch, también impulsaron la respuesta del Gobierno de manera activa a la crisis (HRW, 2020). De hecho, estas respuestas imprudentes suponían la ausencia de una estructura política democrática equilibrada.

La política nacional y el ejército ejecutaron una serie de acciones represivas desde la ruptura política que ocurre en abril de 2018 en Nicaragua. Tales medidas siguen vigentes y evolucionan durante la crisis del COVID-19, las personas más notorias y hostigadoras que se opusieron a la retórica desdeñosa del presidente al COVID 19. La prensa local denunció que los trabajadores de la salud y los líderes comunitarios que brindan asesoramiento y suministros médicos fueron blanco de la policía nacional y fuerzas militares. Las noticias locales informaron a los líderes comunitarios detenidos por la policía mientras distribuían kits que contenían mascarillas, desinfectantes para manos y artículos de limpieza para prevenir el COVID 19 (García, 2020; Navas, 2020). Esli Cerda, fue un caso llamativo en el municipio La Conquista de Carazo: su detención y decomiso de motocicletas por regalar kits para prevenir el COVID-19 resultó alarmante (Navas, 2020). Como en el caso de Esli, hay muchas denuncias de abuso policial.

No obstante, un leve cambio en la gestión pública de COVID ocurrió el 14 de junio, cuando el Ministerio de Salud (MINSAL) estableció restricciones a la entrada de ciudadanos y visitantes al país. Una resolución ministerial estableció que todos los viajeros nacionales e internacionales que llegaban al país debían presentar una prueba COVID-19 negativa. Sin embargo, dicha regulación fue tan prometedora como problemática, debido a la estricta aplicación en la frontera que dejó a cientos

de ciudadanos nicaragüenses atrapados fuera de la misma (D.W., 2020). Tal restricción provocó la negación de la entrada a alrededor de 500 nicaragüenses que intentaban regresar a su país de origen por la frontera de Peñas Blanca con Costa Rica, configurando un limbo geográfico para muchos ciudadanos (Baltodano, 2020).

A principios de 2020 el gobierno de Nicaragua mostró interés en tomar acciones contra el COVID-19. El 30 de enero de 2020, la Organización Panamericana de la Salud anunció que el gobierno encabezaría una comisión interinstitucional para enfrentar la potencial amenaza del COVID-19 (OPS, 2020). Además, el gobierno anunció el Programa Nacional de Emergencia para la Prevención y Contención del COVID-19 en marzo de 2020 (Banco Mundial, 2020). Si bien ambas iniciativas fueron aparentemente respuestas oportunas, el Gobierno no avanzó en esos asuntos; todo lo contrario, intelectuales y científicos tuvieron una participación restrictiva en la creación de marcos regulatorios. De hecho, los trabajadores de la salud y científicos que instaban al Gobierno a establecer restricciones y planificación para controlar la reproducción del COVID-19 comenzaron a recibir amenazas.

En consecuencia, surgieron otras restricciones de poder institucional, se centralizó el proceso de toma de decisiones y se restringió la participación de los trabajadores científicos y médicos a aquellos alineados con la retórica del gobierno central. Según noticias locales, defensores de derechos humanos y sindicatos de médicos críticos al gobierno fueron ignorados, y muchos trabajadores de salud despedidos por exigir medidas de contención al COVID-19. En este sentido, ni la accesibilidad pública ni la implementación real de la planificación ante el COVID-19, se volvieron accesibles al escrutinio público (ACN, 2020).

Además, grupos progubernamentales hostigaron a estudiantes, académicos, la iglesia, incluso los trabajadores médicos sufrieron agravios y despedidos por no cumplir con la posición del Gobierno. De hecho, según noticias nacionales, al menos 16 médicos fueron despedidos de hospitales públicos tras exigir equipos de bioseguridad y recomendar al Gobierno medidas nacionales de prevención. Además, los grupos paramilitares que apoyan al presidente hostigaron a los ciudadanos comunes que exigían regulaciones contra el COVID-19 en sus comunidades locales. (EFE, 2020; HRW, 2020).

### ***Costa Rica***

La implementación de la política de respuesta de Costa Rica ante la crisis del COVID-19 produjo efectos particulares, en muchos sentidos distintivos de un orden más democrático. El marco legal establecido durante los primeros meses de la pandemia tuvo una aceptación y un consenso público masivo entre los diferentes líderes de los poderes estatales y el público en general; ninguna ruptura democrática o característica autoritaria fue desarrollada por la época. Sin embargo, algunos desacuerdos surgieron más tarde cuando líderes políticos e intelectuales, líderes de movimientos sociales y otros actores locales, protestaron contra la intención del Gobierno de aumentar la deuda pública, mediante la firma de una

nueva solicitud multimillonaria al Fondo Monetario Internacional (FMI) por USD 1,750 millones. En medio del rechazo de la población, se produjeron algunas protestas con estudiantes, organizaciones sociales, docentes y la oposición política, quienes comenzaron a objetar abiertamente a las medidas económicas implementadas por el Gobierno que suponían financiar la emergencia por COVID-19.

Costa Rica aplicó restricciones de movilidad desde que se conoció el primer caso dentro de su territorio, pero las medidas de aplicación rara vez produjeron abuso de autoridad o procedimientos ilícitos. Como excepción entre los tres países, Costa Rica no tiene ejército: ningún ejército opera en materia de seguridad, solo la policía. Siendo ese el caso, durante la respuesta por el COVID-19, el Gobierno no autorizó públicamente la represión o las detenciones ilegales, aunque sí ocurrieron algunos casos aislados. Fue inevitable que las restricciones de movilidad produjesen desacuerdos entre la población; los opositores políticos argumentaron que el primer artículo del decreto N° 42227 creó medidas de movilidad inconstitucionales (Ortiz, 2020). No obstante, hubo un acuerdo general en que la aplicación gradual de la cuarentena, por parte de la policía a través de los puestos de control de automóviles y la supervisión pública, no produjo detenciones represivas ni numerosas detenciones legales arbitrarias. Además, no hubo informes persistentes de medidas represivas de seguridad y violaciones a las políticas de derechos humanos, como en los casos salvadoreño y nicaragüense.

Costa Rica cerró fronteras y limitó la entrada de visitantes. Aun así, a los ciudadanos se les permitió ingresar siguiendo un protocolo de entrada conocido públicamente. Aunque algunas restricciones de movilidad limitaron el libre movimiento público de la gente, no existieron problemas graves de represión o autoritarismo.

De acuerdo con la información oficial de Costa Rica sobre el COVID-19, existía un marco participativo del proceso de planificación de decisiones: cincuenta y seis normativas provinieron del grupo interinstitucional denominado Mesa de Protección Social, coordinado por el Instituto de Asistencia Social (IMAS), con la participación de representantes de otras instituciones como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), el Ministerio de Salud, la Municipalidad de San José, entre otros.

El Gobierno, la comunidad académica y las instituciones nacionales de salud tenían desacuerdos públicos, pero no enfrentamientos públicos directos; de hecho, el asesoramiento de expertos y científicos era presumiblemente parte del proceso de planificación de las políticas. Por ejemplo, una iniciativa interinstitucional como la Mesa de Trabajo para Apoyo Humanitario, en la que existía la participación del sector privado, organizaciones sin fines de lucro y ministros presidenciales, también tuvo una participación activa dentro del proceso de planificación de políticas (Costa Rica, 2020). No obstante, el escenario está lejos de ser perfecto: hay voces contrarias que reclaman una mala comunicación y estrategias de planificación colaborativa. Por ejemplo, el director del Instituto de Investigaciones Farmacéuticas (INIFAR) de la Universidad de Costa Rica (UCR), Germán Madrigal, informó que las autoridades de salud tienen falta de comunicación sobre el uso de drogas para combatir el COVID-19 (Corder Parra, 2020).

## Discusión

La evidencia presentada anteriormente describe la implementación de la respuesta política a la emergencia por COVID-19 de tres gobiernos centroamericanos (El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), identificando similitudes y diferencias en su implementación y efectos.

En síntesis, en relación con el orden institucional, El Salvador presenta una fractura democrática institucional, Costa Rica un firme consenso democrático y Nicaragua una respuesta pública autoritaria y desdenosa. Además, en las medidas relativas a las fuerzas del orden, El Salvador y Nicaragua cuentan con acciones de seguridad represivas por parte de militares y la policía, mientras Costa Rica una participación policial indulgente. Además, en el proceso de toma de decisiones de El Salvador y Nicaragua se identifica una planificación centralizada en la toma de decisiones por el ejecutivo; Costa Rica refleja un proceso de decisión más descentralizado (ver Tabla 1).

Teniendo El Salvador como caso central de comparación, es posible revelar dos enfoques. Primero, la capacidad de respuesta política de El Salvador y Costa Rica coincide en la creación de una respuesta política sólida y bien evaluada. En segundo lugar, El Salvador y Nicaragua coinciden por su fragilidad democrática, escasa transparencia y rendición de cuentas, participación militar y policial abusiva, proceso de toma de decisiones centralista y desprecio por la oposición y los científicos.

Las coincidencias entre El Salvador y Costa Rica, se ilustran en la creación de una amplia gama de medidas y restricciones, y la evaluación internacional satisfactoria de su desempeño, como lo revela el Índice de Rigor de Respuesta del Gobierno. La capacidad de respuesta de las políticas de El Salvador y Costa Rica construyó un marco jurídico político y económico, mientras que Nicaragua lo rechazó deliberadamente. En este sentido, la capacidad de respuesta de las políticas de Costa Rica y El Salvador se volvió satisfactoria y bien evaluada a nivel internacional, mientras que el desempeño de Nicaragua fue bastante insatisfactorio.

Este estudio afirma que la implementación de medidas políticas y económicas y sus efectos están parcialmente determinados por la repetición bajo inercia de los principios de desarrollo de las estructuras políticas pasadas: progreso para El Salvador, libertad para Nicaragua y democracia para Costa Rica (Paige, 1997). Así, los principios de desarrollo de Paige aún pueden decir mucho sobre la estructura política y el proceso de toma de decisiones de los gobiernos en la coyuntura actual de una crisis de COVID-19. De esta manera las categorías de Paige ayudan a comprender las razones por las que los gobiernos centroamericanos adoptan respuestas políticas diferenciadas.

Primero, el Gobierno salvadoreño fue creador de un amplio marco jurídico que reprodujo medidas represivas, autoritarias, militaristas, centralización en el poder de una élite y agresión pública a opositores. Segundo, la mínima capacidad de respuesta de Nicaragua, caracterizada por centralización

del poder, militarismo, resoluciones soberanas y censura pública. Tercero, la reproducción de los procedimientos democráticos en Costa Rica, donde los desacuerdos internos, tenían atisbos tibios de sin represión y mínima censura. Como resultado, se puede concluir que la respuesta política al COVID-19 descritas en la sección anterior, evidencia que El Salvador continúa persiguiendo el principio de progreso, tras reforzar medidas que acrecientan la desigualdad y el autoritarismo; Nicaragua sigue la libertad ejerciendo un poder dictatorial a costa de la democracia, y Costa Rica mantiene prácticas de democráticas.

Por tanto, en el caso de El Salvador la fractura democrática institucional, la participación científica y pública parcial en el proceso de toma de decisiones, la planificación centralizada de decisiones presidenciales, los temas de transparencia y rendición de cuentas, la retórica confortativa y el desprecio a la oposición y el aumento de la percepción de corrupción, evidencian que el igualitarismo y la democracia no son principios priorizados por los líderes estatales. Por el contrario, crear una respuesta política vigorosa y tener una evaluación internacional satisfactoria se convierte en el lugar central para la respuesta política al COVID-19. Es decir, construir una respuesta política que implique una noción de progreso, ignorando los efectos sobre el orden democrático y el igualitarismo en la sociedad salvadoreña no es una nueva estrategia política. De hecho, una élite que busca avanzar a costa del bienestar, la libertad y las ideas de igualdad es un patrón histórico de progreso para El Salvador.

En el caso de Nicaragua, la noción histórica de libertad había llevado a regímenes políticos que disminuían las prácticas de la democracia, priorizando un sentido de proceso de toma de decisiones nacionalista, con una retórica arraigada de soberanía. La crisis actual parecía seguir el mismo patrón de desarrollo en el que el Gobierno desconoce la oposición y el conocimiento científico por considerarlos injerencistas; las medidas de seguridad represivas y las decisiones presidenciales centralizadas refuerzan el autoritarismo, ignorando las recomendaciones internacionales y produciendo una respuesta imprudente, que produce una evaluación internacional insatisfactoria.

Sin duda, la inestabilidad política y económica en Nicaragua precedió al 2020, por lo que el gobierno autoritario personalista y la polarización superan la crisis del COVID-19: la capacidad de respuesta política desdeñosa existente en los programas gubernamentales antidemocráticos y autoritarios ya impuestos. Así, esta coyuntura de crisis complica aún más los temas de transparencia y rendición de cuentas, incrementando la percepción de corrupción y represión que evidencian prácticas sistemáticas de intrusión a la soberanía; de ahí el principio de libertad.

Tanto Costa Rica como El Salvador tuvieron una respuesta política vigorosa y una evaluación internacional satisfactoria, pero el efecto a corto plazo difiere mucho en cada país. La historia democrática de Costa Rica ha logrado construir en la región la democracia institucional más estable que permite una respuesta política durante el COVID-19, facilitando una planificación descentralizada, una participación científica abierta, sin imposición de medidas de seguridad represivas

y quejas mínimas de transparencia y rendición de cuentas. Este estudio reconoce la debilidad de ignorar las configuraciones de poder local e ignorar la narrativa de la excepcional mitología nacional de la democracia y el igualitarismo en Costa Rica (Kordick, 2019). No obstante, a nivel comparativo regional hay suficiente evidencia para concluir que la superior institucionalidad democrática de Costa Rica ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas, con un muy mínimo aumento en la percepción de corrupción y una retórica menos confrontativa y represiva.

Desde una perspectiva histórica después de los años noventa, hasta cierto punto, hubo un acuerdo general de que El Salvador y Nicaragua entraron en un período de democracia y desarrollo neoliberal, y Costa Rica estaba consolidando firmemente su proceso democrático y neoliberal por igual (Paige, 1997; Mahoney, 1993). De hecho, a partir de ese momento, los tres países centroamericanos operan bajo una forma de democracia definida por Edelberto Torres Rivas como “mala democracia”, un sistema político impuesto desde arriba, no construido por gente de abajo.

Se permite señalar que la consolidación de las reglas democráticas y el institucionalismo burocrático ha seguido trayectorias, puntos de ruptura y desarrollo divergentes en los tres países; Cuando el actual presidente salvadoreño Nayib Bukele ganó las elecciones en 2019, encontró un institucionalismo democrático de posguerra aún en consolidación, una democracia bipartidista relativamente nueva que duró treinta años (1989 a 2019). El inestable sistema político de Nicaragua tiene el desarrollo burocrático y democrático más débil en la región, donde el actual presidente Daniel Ortega está en el poder desde 2007; su control sobre la estructura política estatal se extiende a los sistemas legislativo y judicial. Finalmente, Costa Rica es la democracia más larga de la región, con elecciones libres desde 1948 y consolidando un estado benefactor; este país tiene la burocracia y la democracia más robustas: Carlos Alvarado Quezada, el actual presidente, ganó las elecciones en 2018.

Cualquiera puede verse tentado a pensar que el liderazgo actual de los dirigentes gubernamentales en los tres países toma decisiones basados en juicios unipersonales, asumiendo precisamente que Carlos Quezada, Daniel Ortega y Nayib Bukele han creado su rango de decisiones durante el COVID-19 sujetados de las estructuras políticas de sus respectivos países, respondiendo exclusivamente a sus modelos de liderazgo individual. Sin embargo, la capacidad de respuesta política que han tomado durante los primeros meses de la crisis por COVID-19, evidencia la reproducción de viejas estructuras políticas.

Independientemente de sus gobernantes actuales, los tres estados han desarrollado políticas que reproducen los principios de desarrollo de Paige. En los casos de El Salvador y Nicaragua particularmente, operan estructuras institucionales que carecen de poder para obligar a los gobernantes individuales a canalizar sus decisiones dentro del marco institucional y de la asistencia científica, deteriorando deliberadamente procesos democráticos y donde las instituciones públicas son manipulables.

## Referencias

- Academia de Ciencia de Nicaragua, ACN. (2020). *COVID-19, el caso de Nicaragua. Aportes para enfrentar la pandemia*. Segunda edición. Universidad Centroamericana UCA.
- Amnesty International. (2020, June 1). *El Salvador: repression and broken promises, the new face of the country after one year of president Bukele's government*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/el-salvador-repression-promesas-rotas-presidente-bukele/>
- Baltodano, I. (2020, Julio 14). *Nicaragua exigirá prueba negativa de COVID-19 a viajeros que pretendan ingresar al país*. La prensa: <https://www.laprensa.com.ni/2020/07/14/nacionales/2696783-nicaragua-exigira-prueba-negativa-de-covid-19-a-viajeros-que-pretendan-ingresar-al-pais>
- Banco Mundial. (2020, March). *Proyecto preparación y respuesta para la contención y mitigación del Covid-19 en Nicaragua (P173823)*. Worldbank.org: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/130461585768360063/text/Stakeholder-Engagement-Plan-SEP-Nicaragua-COVID-19-Response-P173823.txt>
- Banco Mundial (2020, June 26). *The World Bank*. theworldbank.org: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/25/apoyo-del-banco-mundial-a-costa-rica-para-promover-la-recuperacion-economica-y-un-desarrollo-bajo-en-carbono>
- BLP-Business Law Partners (2020, Novemeber). *BLP*. blplegal: <https://www.blplegal.com/en/Normative-provisions-based-on-Covid19-Coronavirus-Costa-Rica>
- BLP- Business Law Partners (2020, Septiembre 24). *Business Law Partners*. blplegal: <https://www.blplegal.com/es/Disposiciones-normativas-COVID19-Coronavirus-Costa-Rica>
- BLP- Business Law Partners (2020, Septiembre 24). *BLP*. blplegal.com: <https://www.blplegal.com/es/Disposiciones-normativas-COVID19-coronavirus-El-Salvador>
- Charner, F., Arias, T. y Silverman, H. (2020, April 28). *El Salvador president has authorized lethal force against gangs after a deadly weekend*. Pittsburgh Post-Gazette. <https://www.post-gazette.com/news/world/2020/04/28/The-President-of-El-Salvador-has-authorized-lethal-force-by-police-and-military-against-gangs-after-a-deadly-weekend/stories/202004280057>
- Close, D. (2016). *Nicaragua: navigating the politics of democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

- Corder Parra, M. (2020, 11 18). *Científico de la UCR denuncia falta de comunicación con autoridades de Salud para uso de medicamentos en combate del COVID-19*. Semanario Universidad, pp. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/cientifico-de-la-ucr-denuncia-falta-de-comunicacion-con-autoridades-de-salud-para-uso-de-medicamentos-en-combate-del-covid-19/>.
- Costa Rica, Gobierno. (2020, Septiembre 27). *Costa Rica. Gobierno del bicentenario*. presidencia.go.cr: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/04/gobierno-habilita-mesa-de-trabajo-para-apoyo-humanitario-con-el-sector-privado-y-organizaciones-no-gubernamentales/>
- DW, Made for Minds. (2020, September 9). *Costa Rica pedirá prueba negativa de COVID-19 para viajar a Nicaragua*. DW.COM. <https://www.dw.com/es/costa-rica-pedir%C3%A1-prueba-negativa-de-covid-19-para-viajar-a-nicaragua/a-54313759>
- CEPAL, NU. (Julio, 19, 2020). *Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: new projections*. Washington: United Nations ECLAC.
- EFE, Agencia. (2020, Septiembre 26). *Médicos despedidos en medio de la pandemia en Nicaragua demandan su reintegro*. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/medicos-despedidos-en-medio-de-la-pandemia-nicaragua-demandan-su-reintegro/20000013-4284197>
- El mundo. (2020, June 15). *Colegio Médico respalda a infectólogo y reitera dificultades en atención a pacientes de COVID-19*. <https://diario.elmundo.sv/colegio-medico-respalda-a-infectologo-y-reitera-dificultades-en-atencion-a-pacientes-de-covid-19/>
- García, E. (2020, Junio 7). *I.P. Nicaragua*. ipnicaragua.com: <https://ipnicaragua.com/policia-sancionada-incrementa-represion-en-plena-pandemia-de-covid-19/>
- Human Right Watch, HRW. (2020, April 10). *Nicaragua: reckless COVID-19 Response*. Human Rights Watch HRW: <https://www.hrw.org/news/2020/04/10/nicaragua-reckless-covid-19-response>
- Human Right Watch, HRW. (2020, April 17) *El Salvador: President defies supreme court: OAS should address disregard for rights rulings*. Constitution.
- Human Right Watch, HRW. (2020, September 23). *Nicaragua: doctors fired for Covid-19 comments: cases unreported amid government mismanagement*. HRW.ORG. <https://www.hrw.org/news/2020/06/23/nicaragua-doctors-fired-covid-19-comments>

- Imprenta Nacional de El Salvador. (2020, October 24). *Compilación de decretos de Emergencia por COVID-19*. Ministerio de Gobernación. imprentanacional.gob.sv: <https://imprentanacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>
- Instituto Nicaraguense de Aeronáutica Civil, INAC. (2020). *Resolución Ministerial 346-2020*. //www.inac.gob.ni/wp-content/uploads/2020/07/RESOLUCION-MINISTERIAL-346-2020-MINSA.pdf
- Instituto Nicaraguense de Aeronáutica Civil, INAC. (2020). *Resolución Ministerial 358-2020*. <http://www.inac.gob.ni/wp-content/uploads/2020/08/Resolucion-N%C2%BA-358-2020-MINSA.pdf>
- Kordick, C. (2019). *The saints of progress: a history of coffee, migration, and Costa Rican National Identity*. The University of Alabama Press.
- Mahoney, J. (2001). *The legacies of liberalism: path dependence and political regimes in Central America*. JHU Press.
- Martinez, C. (2020, Mayo 2). *Ni la Sala de lo Constitucional ni la PDDH pudieron salvar del confinamiento a Cindy*. El Faro. [https://www.elfaro.net/es/202005/el\\_salvador/24371/Ni-la-Sala-de-lo-Constitucional-ni-la-PDDH-pudieron-salvar-del-confinamiento-a-Cindy.htm](https://www.elfaro.net/es/202005/el_salvador/24371/Ni-la-Sala-de-lo-Constitucional-ni-la-PDDH-pudieron-salvar-del-confinamiento-a-Cindy.htm)
- MINSA-Ministerio de Salud (2019). *Resolucion ministerial 306- 2019*. Managua: La Gaceta, Diario oficial.
- Navas, L. (2020, Junio 15). *La prensa*. laprensa.com: <https://www.laprensa.com.ni/2020/06/15/politica/2685003-daniel-ortega-pide-le-aprueben-de-urgencia-reforma-a-prestamo-de-bcie-para-acceder-a-us11-millones-para-atender-pandemia>
- Navas, L. (2020, Marzo 19). *La Prensa*. laprensa.com.ni: <https://www.laprensa.com.ni/2020/03/19/politica/2652875-represion-en-tiempos-del-coronavirus-dictadura-mantiene-asedio-amenazas-y-detenciones-de-opositores>
- Ortiz, L. (2020, August 3). *¿Es legal la forma en que el gobierno ha atendido la pandemia de la Covid-19?* LaRepublica.net: <https://www.larepublica.net/noticia/es-legal-la-forma-en-que-el-gobierno-ha-atendido-la-pandemia-de-la-covid-19>
- Organizacion Panamericana de la Salud, OPS. (2020, January 30). *Nicaragua conforma Comisión Nacional interinstitucional para articular acciones ante el nuevo coronavirus*. paho.org: <https://www.paho.org/es/node/69143>

- Oficina de Información y Respuesta, OIR. (2021, March). *Índice de Información Reservada*. Ministerio de Salud. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minsal/documents/indice-de-informacion-reservada>
- Paige, J. (1997). *Coffee and power: revolution and the rise of democracy in Central America*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Palacios, C. (2020, Mayo 25). *Corte de Cuentas señala falta de información para auditorías por emergencia del Covid 19*. FOCOS, pp. <https://focostv.com/corte-de-cuentas-senala-falta-de-informacion-para-auditorias-por-emergencia-del-covid19/>.
- Paz, M. (2021, January 2). *Entrevista | “Tras la pandemia, no sabemos cuál es el rumbo del sistema de Salud”*: Milton Brizuela, presidente del Colegio Médico. La Prensa Grafica. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Entrevista--Tras-la-pandemia-no-sabemos-cual-es-el-rumbo-del-sistema-de-Salud-Milton-Brizuela-presidente-del-Colegio-Medico-20210101-0065.html>
- Rykkja, L. (2016). Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 887–897.
- Salomon, G. (2020, May 26). *Health organization urges Nicaragua to take action*. ABC news, pp. <https://abcnews.go.com/International/wireStory/health-organization-urges-nicaragua-action-70893297>.
- Schapiro, A. (2020, May 18). *Diputados de Costa Rica exigen intervención de OPS en Nicaragua*. rfi, pp. <https://www.rfi.fr/es/am%C3%A9ricas/20200518-diputados-de-costa-rica-exigen-intervenci%C3%B3n-de-ops-en-nicaragua>.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. (2020). *Análisis socioeconómico de El Salvador 2020*. UCA Press.