

DELINCUENCIA, TIEMPOS DIFÍCILES Y DESCONTENTO*

Mitchell A. Seligson y John A. Booth

Mitchell A. Seligson es Centennial Professor de Ciencia Política y profesor de Sociología en la Vanderbilt University, y director del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), que lleva a cabo las encuestas del Barómetro de las Américas. John A. Booth es Regents Professor de Ciencia Política en University of North Texas y director del equipo del Barómetro de las Américas encargado de Nicaragua. Son coautores de The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations (2009).

Los países de Centroamérica, a saber, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, comparten tantos rasgos culturales, históricos, económicos y políticos importantes que no es sorprendente descubrir que los desafíos que enfrentan respecto de la construcción de la democracia tienen también varias similitudes. Al mismo tiempo, se observan significativas variaciones subregionales, y la consolidación democrática posee una base más firme en algunas naciones que en otras.¹ Durante los últimos 15 años, solo Honduras ha experimentado un colapso democrático. Este ocurrió cuando en junio de 2009, el Congreso, el Poder Judicial y el Ejército destituyeron al entonces presidente Manuel Zelaya. Aunque el golpe y la agitación resultante en Honduras dejaron atónitos incluso a los avezados expertos en América Latina, fue un impacto menor para quienes habían estado observando atentamente las tensiones cada vez mayores dentro de ese país y estudiaban datos de encuestas que ponían de manifiesto lo escasa que se había vuelto la reserva de apoyo a la democracia.

* Publicado originalmente como "Crime, hard times, and discontent". *Journal of Democracy* Vol. 21, No. 2, abril 2010:123-135 © 2010 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Como región, hoy Centroamérica enfrenta dos desafíos principales: una ola de delincuencia y violencia pandillera y la crisis económica mundial. Luego de décadas de conflictos civiles devastadores, finalmente las armas empezaron a acallarse con el fin de la guerra de la Contra nicaragüense en 1990 y los acuerdos de paz de El Salvador, en 1992, y Guatemala, en 1996. Floreció el optimismo, justificado en cierta medida, en relación con el decidido alejamiento regional de la violencia política. La política sigue siendo un “deporte de contacto”, pero hasta ahora no ha dado paso a un renovado conflicto interno ni a la represión generalizada en ningún lugar de la región. Sin embargo, la violencia delictiva y pandillera se ha vuelto tan penetrante que muchos ciudadanos recuerdan casi con nostalgia los días en que la violencia era sobre todo política. En esos días, según señalan los centroamericanos, la mayoría de los ciudadanos que no se relacionaban con la política tenían poco que temer, pues el Ejército y la Policía se enfrentaban principalmente con los grupos guerrilleros. No obstante, hoy en día la victimización es aleatoria, impredecible y aparentemente inevitable.

Desgraciadamente, a medida que la región se ha democratizado, el delito violento se ha vuelto terriblemente endémico, convirtiendo a Centroamérica en una de las regiones del mundo más asoladas por la violencia y por el crimen.² Solo en octubre de 2009, 411 habitantes de El Salvador, cuya población es de 7 millones, fueron asesinados. Durante los primeros 10 meses de ese año, la cifra oficial de homicidios de 3.662 representó una tasa de 50,3 por cada 100.000 habitantes, en comparación con la ampliamente divulgada tasa de los Estados Unidos, de menos de 7 homicidios cada 100.000, y la incluso menor de Europa Occidental de alrededor de 1 a 2 por cada 100.000 habitantes.³ Una tasa anual de 50 homicidios por cada 100.000 personas significa que, en un determinado año, 1 de cada 2.000 residentes es asesinado. Lamentablemente, la desalentadora tasa de asesinatos de El Salvador no es una excepción en la región. En Guatemala la tasa es de 48 y en Honduras de 58 por cada 100.000 residentes. En Nicaragua y Panamá, la tasa de homicidios es mucho menor —generalmente muy por debajo de 20 asesinatos por cada 100.000— y es aún más baja en Costa Rica, el único país de la región con una tradición política democrática extensa y profundamente arraigada.

Un reciente estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona las estimaciones más minuciosas hasta ahora de los homicidios en Centroamérica entre los años 2000 y 2009.⁴ Como se muestra en el cuadro 1, hay una considerable fluctuación anual dentro de una tendencia general hacia más violencia. De acuerdo con el estudio del PNUD, el “Triángulo del Norte” de Centroamérica, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras, se ha convertido en la zona más violenta del mundo fuera de algunas regiones de África destruidas por la guerra. Como lo indica otro estudio de las Naciones Unidas, las consecuencias políticas de dicha violencia son evidentes:

Quizás el efecto más profundo de la delincuencia sea la forma en que socava la relación entre los ciudadanos y el gobierno. La obligación más fundamental del Estado es garantizar la seguridad de la ciudadanía, y cuando el Estado no cumple con esta función esencial o, de hecho, es visto como cómplice de la delincuencia, muchos ciudadanos dejan de tomar en serio la democracia. Como lo expresó un representante estadounidense, “los altos niveles de delincuencia, presentes en varias naciones del hemisferio, apagan el entusiasmo de los votantes por los regímenes democráticos”.⁵

Las economías de la región, históricamente poco vigorosas y frágiles, especialmente Nicaragua y Honduras, tuvieron un desempeño relativamente satisfactorio desde la segunda mitad de la década de 1990 hasta que la crisis financiera estadounidense de septiembre de 2008 provocó una recesión económica mundial. En el período de 1996 a 2005, el crecimiento anual promedio osciló entre el 2,5% en El Salvador y el 4,4% en Costa Rica y Panamá. En 2007, el último año completo antes de la crisis mundial, Panamá creció a una acelerada tasa anual de un 9,7% y Costa Rica se ubicó en el segundo lugar con un 6%. El crecimiento fue más moderado en Honduras (4,2%), Guatemala (3,7%), El Salvador (2,9%) y Nicaragua (1,8%). Por su parte, el crecimiento del PIB en toda América Latina y el Caribe fue de un 4,4% en ese mismo año. En 2008, el crecimiento de Costa Rica y El Salvador se situaba por debajo del 1%, mientras que en Guatemala esta tasa era del 1,5% y la de Honduras y Nicaragua rondaba apenas debajo del 2%. La tasa de crecimiento de Panamá, que posee un gran sector de servicios adecuado a la presencia del Canal Ístmico, se mantuvo alta en un 7,4%, poniéndose de relieve una vez más la diversidad de la región.⁶

CUADRO 1 — CENTROAMÉRICA: NÚMERO DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES, 2000-2008

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Honduras	–	–	69	65	35	37	46	50	58
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano para América Central, 2009-2010* (Nueva York: Naciones Unidas, 2009), 69.

Las cifras de 2009, aunque no son definitivas al momento de escribirse este artículo al inicio de 2010, indican que todas las economías

centroamericanas decayeron, excepto la de Panamá. La economía de Guatemala aparentemente se redujo en un 0,8%, siendo el golpe más leve, mientras que la de Honduras se contrajo en un 3,1%, el impacto más fuerte, que probablemente se profundice aún más una vez que se hagan sentir los efectos de la disminución de ayuda extranjera provocada por el golpe de Estado.⁷ Panamá logró un crecimiento positivo, aunque débil, del 1,4%.

Los científicos sociales, comenzando por Emile Durkheim, fallecido en 1917, han creído que las recesiones económicas suelen tener consecuencias sociales y políticas claramente negativas.⁸ Cuando la democracia es frágil, como ocurre en la mayor parte de Centroamérica, hay motivos para temer que los ciudadanos descontentos vayan más allá de solo negarse a reelegir a las autoridades. Las masas pueden dar su apoyo a alternativas drásticas, como el retorno a los gobiernos militares que por largo tiempo afligieron a la región. Algunas investigaciones relacionan estrechamente los niveles de delincuencia con una debilitada confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, pues los ciudadanos consideran que el Estado es incapaz de protegerlos de la violencia delictiva.⁹ De este modo, es importante sondear las inquietudes de los centroamericanos respecto de la delincuencia, así como su posible receptividad a los regímenes militares. Asimismo, deseamos saber si hay alguna evidencia en los datos sobre la opinión pública que podría habernos ayudado a vaticinar el golpe hondureño, además de contribuir a prever si a Honduras o sus vecinos les esperan otros eventos desestabilizadores del sistema. Para esto analizamos la encuesta de 2008 del Barómetro de las Américas, realizada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en el contexto de un alto nivel de delincuencia, pero antes de que sobreviniera la crisis económica.¹⁰

Comenzamos, entonces, con la evidencia más general en relación con el apoyo a la democracia, centrándonos en la ampliamente utilizada “pregunta de Churchill”.¹¹ Conforme a este ítem se preguntaba a los encuestados: “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?” Los entrevistados respondían mediante una escala de 1 a 7, que nosotros convertimos en un patrón de medida de 0 a 100 para facilitar la interpretación, donde 100 significa máximo apoyo a la democracia. A este respecto, podemos anunciar tanto buenas como malas noticias. En los seis países centroamericanos en conjunto, el puntaje promedio fue 73, es decir, la mayoría de las opiniones de la región favorecieron claramente a la democracia. Además, esto concuerda con el panorama positivo del hemisferio occidental en general: en ninguno de los 24 países de las Américas hubo una mayoría que desafiara la visión de que la democracia es la mejor forma de gobierno, y 14 países obtuvieron un puntaje pro democracia de 70 o más. En Centroamérica, como era de esperar, Costa Rica alcanzó el mayor puntaje (78,2), produciéndose un empate entre los ciudadanos de

este país y aquellos de los Estados Unidos. Esta es la buena noticia. La mala es que Centroamérica alberga a los dos países de menor puntaje del hemisferio: Guatemala (60,5) y Honduras (59,9), cada uno de los cuales ocupa una posición algo más baja que el país de menor puntaje en Sudamérica, Paraguay (62,9).

Otra pregunta que se utiliza en el Barómetro de las Américas para medir el nivel general de apoyo a la democracia, en la escala de 0 a 100, señala simplemente “¿qué tan democrático es su país?” No sorprende que en 2008 una vez más Costa Rica se ubicara, respecto de esta pregunta, en la posición más alta entre todos los países centroamericanos. En el otro extremo, Honduras fue el segundo más bajo de toda América Latina y el Caribe, seguido únicamente por Paraguay. Los otros países de Centroamérica obtuvieron una puntuación algo mayor, pero El Salvador, Guatemala y Nicaragua estaban entre los más bajos, mientras que Panamá se situó alrededor del promedio de la región de América Latina y el Caribe.

Respecto de Honduras surgió mayor motivo de preocupación con la pregunta “¿cree usted que nuestro país necesita un gobierno de mano dura o que los problemas se pueden resolver con la participación de todos?” Únicamente en Honduras hubo una mayoría de “mano dura”, equivalente al 52%.

La legitimidad y el largo plazo

Las preguntas generales sobre el apoyo a la democracia son ilustrativas, pero a fin de aclarar la cuestión más profunda de las creencias de los ciudadanos respecto de la legitimidad de su sistema político, es necesario algo más. Dado el pasado de Centroamérica arruinado por la lucha política destructiva, el presente oprimido por la delincuencia y, aparte de Costa Rica, la escasa experiencia democrática, es necesario preguntarse cuánta legitimidad poseen estos sistemas democráticos a los ojos de los ciudadanos, y en qué medida la actual crisis económica podría estar poniendo a prueba e incluso erosionando esa legitimidad.¹² Una mirada a la primera encuesta del Barómetro de las Américas, realizada en 2004, es instructiva. Por otra parte, en un libro que publicamos meses antes del golpe de junio de 2009 en Honduras presentamos señales de advertencia de inestabilidad política.¹³ No obstante estar conscientes de que en general son las élites más que las masas quienes llevan a cabo la destitución directa de los gobernantes, postulamos que la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad del sistema tiene una gran influencia sobre la estabilidad democrática, aunque solo sea porque las élites, en una época de disponibilidad generalizada de información proveniente de encuestas como la nuestra, están más conscientes que nunca de lo que la gente piensa y sería capaz de tolerar.¹⁴ Por ejemplo, nuestros datos indican que el golpe de Honduras se realizó en una atmósfera mucho

más permisiva en relación con las medidas antidemocráticas de la que existe en otros países de la región.

Por medio de los datos del Barómetro de las Américas correspondientes a 2004, descubrimos que la legitimidad política de hecho era muy débil en Honduras. Uniendo las declaraciones de nivel de apoyo a la democracia, respaldo a las instituciones nacionales y evaluación del desempeño económico del gobierno, creamos un índice que nos permitiera determinar la relación entre todos los ciudadanos en edad de votar que estaban, según nuestra denominación, “triplemente insatisfechos” y aquellos que estaban “triplemente satisfechos” respecto de esas mismas dimensiones.¹⁵ En esencia, comparábamos el número de ciudadanos que se encontraban sobre el promedio de la escala en los tres aspectos clave de la legitimidad —los triplemente satisfechos— con los que caían por debajo del promedio en iguales criterios —los triplemente insatisfechos—. Observamos que mientras la relación “triplemente insatisfecho” a “triplemente satisfecho” fue solo 0,08 en Costa Rica, cuya democracia es estable, fue un colosal 1,57 —más de 19 veces mayor que la cifra costarricense— en Honduras, débilmente democrática. Esa relación, junto con el más de 12% de hondureños que estaban triplemente insatisfechos en 2004, significaba que un considerable segmento de la población estaba muy descontenta acerca del desempeño del régimen y sostenía valores no democráticos, y que ellos eran muchos más que los ciudadanos triplemente satisfechos (véase el cuadro 2).

**CUADRO 2 — RELACIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS
“TRIPLEMENTE INSATISFECHOS” Y LOS “TRIPLEMENTE
SATISFECHOS” EN SEIS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

País	2004*		2008**	
	RELACIÓN	PORCENTAJE DE CIUDADANOS TRIPLEMENTE INSATISFECHOS	RELACIÓN	PORCENTAJE DE CIUDADANOS TRIPLEMENTE SATISFECHOS
Honduras	1,57	12,1	6,17	31,4
Guatemala	1,37	14,7	3,23	18,7
Nicaragua	0,53	6,6	1,12	7,1
El Salvador	0,21	5,4	1,39	8,8
Panamá	0,11	2,9	1,67	13,0
Costa Rica	0,08	2,3	0,18	4,5

*Calculado sobre la base de John A. Booth y Mitchell A. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations* (Nueva York: Cambridge University Press, 2009), cuadro 8.2 (ordenado según los resultados de 2004).

**Calculado sobre la base de la encuesta correspondiente a 2008 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

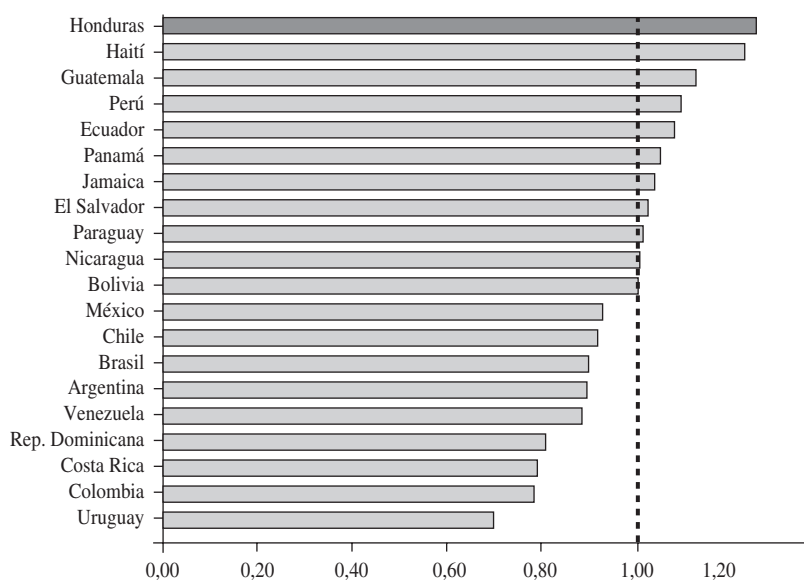
Después de comparar estas relaciones y segmentos de población dentro de la región, concluimos que Honduras demostraba “un mayor riesgo de desórdenes, agitación política y apoyo a los regímenes anti-democráticos que los otros países, sobre la base de este indicador”.¹⁶ Mediante el análisis también descubrimos que en 2004 la preferencia por la democracia electoral sobre los dictadores no elegidos era menor en Honduras que en cualquier otro país de la muestra. Además, el apoyo a las “tácticas políticas de enfrentamiento” era mayor en Honduras que en todos los otros países. La última evidencia del Barómetro de las Américas de 2004 es especialmente pertinente. Encontramos que la justificación de un golpe militar hipotético en Honduras era 49,9 en una escala de 0 a 100, un valor superado únicamente por el de El Salvador, que equivalía a 50,5 en el mismo año. De ese modo, en promedio, la disposición a justificar un golpe de Estado entre los hondureños en edad de votar no era un valor pequeño, sino que se situaba en el punto medio de la escala, lo que indicaba que los hondureños eran, en el mejor de los casos, indiferentes respecto de si un golpe podría justificarse bajo ciertas circunstancias hipotéticas.

El respaldo a los regímenes democráticos se deterioró en toda Centroamérica entre 2004, la fecha del conjunto de datos que utilizamos en nuestro libro, y 2008, el año de nuestra última medición antes del golpe. Asimismo, en el cuadro 2 se muestra que entre 2004 y 2008 la relación entre los ciudadanos triplemente insatisfechos y los triplemente satisfechos creció en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Sin embargo fue en Honduras, país atípico en 2004, donde se observó un enorme aumento en 2008. Los ciudadanos triplemente insatisfechos se incrementaron desde un 12% a más de un 31% de la población en edad de votar, y superaban en más de seis veces a los triplemente satisfechos. Interpretamos esto como clara señal de advertencia de un riesgo de inestabilidad considerablemente mayor.¹⁷ Por supuesto, el índice no podría haber predicho los sucesos específicos que tuvieron lugar en Honduras en junio de 2009, porque estos dependían de las circunstancias particulares del momento, pero sí indica la presencia de un clima de opinión que reflejaba una ominosa disposición a aceptar el rechazo de los procedimientos democráticos esenciales.

John Booth y sus coautores encontraron que al comparar las actitudes de todos los países centroamericanos —medidas por la encuesta del Barómetro de las Américas del año 2008— se ponía de relieve que, dentro de Centroamérica, Honduras expresaba el nivel más alto de respaldo a un golpe militar (48%), junto con el mayor nivel de adhesión a la aducida necesidad de “un líder poderoso que no necesite ser elegido” (39%).¹⁸ (Este último valor es más del doble de la cifra correspondiente a cualquiera de los otros cuatro países centroamericanos incluidos en la comparación). Los hondureños también manifestaban con mucho el más alto apoyo a los métodos políticos combativos, como manifestaciones,

toma de control de edificios, e incluso rebelión violenta en contra de un gobernante elegido. En 2008, Honduras tenía una proporción muy grande de ciudadanos, algo más del 30%, que se ajustaban a la preocupante tripleta de estar al mismo tiempo receptivos a las actitudes antidemocráticas, insatisfechos con las instituciones públicas del país y descontentos respecto del desempeño económico del gobierno. En cambio, solo un 4,9% estaba a favor de la democracia, satisfecho con las instituciones, y conforme con el manejo de la política económica por parte del gobierno.

NIVELES PROMEDIO DE TRIPLE SATISFACCIÓN E INSATISFACCIÓN, 2008



Índice promedio de triple insatisfacción (0=triplemente satisfecho, 1=mixto, 2=triplemente insatisfecho)

Con el objeto de situar estos resultados en el contexto más amplio de América Latina y el Caribe, desarrollamos un índice que combina los elementos de la relación entre insatisfacción y satisfacción triples y los pondera según su distribución en la población completa de ciudadanos. Calculamos el puntaje promedio de cada país en una escala de triple insatisfacción en que 0 equivale a “triplemente satisfecho”, 1 corresponde a “valores mixtos”, y 2 significa “triplemente insatisfecho”.¹⁹ El gráfico anterior presenta la puntuación promedio por país conforme a esta escala. Un valor del índice menor que 1,0 indica una pequeña proporción de triplemente insatisfechos en relación con triplemente

satisfechos y una gran cantidad de ciudadanos que representan valores mixtos. Las cifras levemente superiores a 1,0 revelan un mayor número de triplemente insatisfechos que triplemente satisfechos, pero también indican que quienes están profundamente insatisfechos son superados por una gran cantidad de ciudadanos moderados en relación con la legitimidad, que se ven reflejados en los valores mixtos. A nuestro juicio, los valores sobre 1,05 sugieren que la porción de triplemente insatisfechos es suficientemente grande como para justificar la inquietud acerca de la estabilidad democrática.

En el gráfico se observa que Honduras tiene el índice de triple insatisfacción más alto (1,25) de todos los países de América Latina y el Caribe, no solamente de Centroamérica. Este hallazgo confirma claramente la gravedad del caso hondureño. Fuera de Centroamérica, a continuación se ubica Haití con un índice de triple insatisfacción equivalente a 1,23. Perú y Ecuador presentan índices sobre 1,05, lo que también indica un descontento generalizado con la democracia, el desempeño de los gobiernos y las instituciones en esos países.

Los resultados de otras naciones centroamericanas respecto de nuestro índice también merecen ser comentados. El segundo caso más preocupante identificado mediante nuestro enfoque es Guatemala. Con una relación entre los ciudadanos triplemente insatisfechos y los triplemente satisfechos de 3,23 a 1 (véase el cuadro 2) —proporción que aumentó en un factor de 2,5 desde 2004— y un índice de 1,13 (véase el gráfico anterior), la situación en Guatemala parece inquietante. Sin embargo, aun allí solo el 18,7% de la población se cuenta entre los triplemente insatisfechos, porción mucho menor que el 31,4% de Honduras. No obstante, esta medida sugiere problemas para Guatemala. El más importante de estos, como lo indica Anita Isaacs y Mitchell Seligson lo ha señalado en su estudio detallado del caso, es la promesa incumplida de los acuerdos de paz de 1996 que pusieron fin a una guerra de guerrillas que perduró por décadas.²⁰ En esos acuerdos eran medulares las reformas que debían haber traído consigo importantes avances en los derechos políticos y las condiciones económicas de la numerosa población indígena de Guatemala. Aunque muy valioso, el progreso a este respecto ha sido escaso. Las élites guatemaltecas han demostrado un débil compromiso con la democracia desde que empezara el proceso de liberalización en 1985. En 1993, el presidente Jorge Serrano incluso intentó un autogolpe, aunque la presión externa y las instituciones constitucionales finalmente prevalecieron. Un año después, el partido derechista del ex gobernante militar Efraín Ríos Montt consiguió hacerlo presidente del Congreso tras habersele negado un lugar en la papeleta de la elección presidencial de ese año. En 2003, Ríos Montt convocó manifestaciones masivas como parte de una campaña de presión al Tribunal Constitucional para que le permitiera postular a la presidencia (figuró en la papeleta electoral, pero salió tercero).

La estremecedora escalada de violencia delictiva que se produjo recientemente en Guatemala se ha visto acentuada por acontecimientos extraños que han suscitado protestas y probablemente han minado la legitimidad democrática. En 2005, el partido de izquierda Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG) lideró intensas manifestaciones contra el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA), provocando una respuesta de la Policía marcada por la violencia. La delincuencia organizada, asociada parcialmente al tráfico de estupefacientes, ha hecho subir la tasa de delitos violentos. Además han proliferado nuevas atrocidades, como el asesinato de mujeres. En 2008, los alarmados legisladores presentaron algunos proyectos de ley cuyo objetivo era contener la violencia contra las mujeres y restringir severamente el acceso a las armas de fuego. En 2004 se llevó a cabo una campaña anticorrupción dirigida a procesar al ex presidente Alfonso Portillo, socio de Ríos Montt, por corrupción en su cargo. Esto indujo a Portillo a huir a México, país que con el tiempo lo extraditó. El 25 de enero de 2010, Portillo fue acusado de lavado de dinero en los Estados Unidos.

En 2007, tres delegados de El Salvador al Parlamento Centroamericano y su chofer fueron asesinados en Guatemala, y el desenlace de este incidente fue aún más raro que los propios homicidios. Los sospechosos del crimen, oficiales de la policía, fueron ultimados en sus celdas de uno en uno, y los acontecimientos posteriores implicaron a políticos y policías tanto salvadoreños como guatemaltecos en las muertes y el encubrimiento. En la campaña eleccionaria de 2007 se asesinó a 50 miembros del Congreso, candidatos y activistas políticos, un nivel de violencia que eclipsó incluso los horribles niveles de las elecciones de 1980, celebradas antes de firmar los acuerdos de paz.

En otro extraordinario incidente, ocurrido en mayo de 2009, el disparo fatal a un famoso abogado, Rodrigo Rosenberg, se tradujo en la publicación de una videocinta póstuma en que la víctima presagiaba su propio homicidio y acusaba presuntamente al presidente Álvaro Colom de estar implicado en este a causa de la investigación de Rosenberg sobre un escándalo financiero. Tanto los partidarios como los críticos de Colom salieron a las calles en señal de protesta, y muchos observadores estimaron que el incidente era un intento de obligarlo a renunciar. Quizás en el giro más curioso de todos, por medio de una investigación patrocinada por las Naciones Unidas se concluyó, en enero de 2010, que Rosenberg —separado de sus hijos y su ex esposa y abatido, según se dice, por el asesinato de su novia— había dispuesto, por la vía de intermediarios, que homicidas profesionales lo mataran mientras conducía su bicicleta por las calles de Ciudad de Guatemala, en un extraño caso de “suicidio mediante asesinos a sueldo”.²¹

¿Hay otros países en riesgo?

¿Acaso nuestro índice de legitimidad tridimensional señala a algún otro país de la región como candidato a un retroceso democrático? Desde 2004 hasta 2008, tanto Panamá, como El Salvador y Nicaragua fueron testigos de grandes aumentos de la relación entre ciudadanos triplemente insatisfechos y triplemente satisfechos. Sin embargo, cabe mencionar que en Panamá solo un 13% de la población en edad de votar estaba triplemente insatisfecha en 2008, mientras que en El Salvador y Nicaragua las cifras correspondieron a un 8,8% y un 7,1%, respectivamente. Además, en ninguno de estos casos el índice de triple insatisfacción excedió el nivel 1,05, y tampoco la porción de triplemente insatisfechos se acercó a la cifra cercana a un tercio de los ciudadanos observada en Honduras en 2008, o a la de un quinto en Guatemala. Es interesante que en Panamá se observara el incremento más agudo de la relación, pero la porción total de ciudadanos triplemente insatisfechos se mantuvo relativamente baja en 2008 si se compara con aquella de Honduras y Guatemala. Aunque los datos sean motivo de preocupación, en estos países la fracción de personas con que pueden contar quienes conspiran contra la democracia es aún bastante pequeña. Por otra parte, Costa Rica siguió siendo claramente democrática —el valor de su índice de triple insatisfacción fue 0,79 y únicamente el 4,5% de los ciudadanos con edad para votar se encontraban triplemente insatisfechos—, aun cuando enfrentó numerosos desafíos a su esfuerzo por expandir el estado de bienestar en medio de serios problemas económicos.²²

Nuestra medida de satisfacción e insatisfacción nos permite identificar a los países con una cuota mayor de poblaciones antidemocráticas, desleales a las instituciones y frustradas por el desempeño económico. Suponiendo que los grupos que comparten esas actitudes aumentan el potencial de inestabilidad política, podemos hacer extrapolaciones a partir de la evidencia revelada por el gráfico a fin de identificar otros países que podrían estar en riesgo. Haití está cerca de Honduras en la alta proporción de ciudadanos triplemente insatisfechos, situación que el horrible terremoto del 12 de enero de 2010 podría empeorar si el gobierno demuestra ser incapaz de abordar las consecuencias de la tragedia. Después de todo, a menudo se cita la corrupta respuesta del régimen de Somoza en Nicaragua al terremoto de 1972 como el hito que finalmente condujo a la caída de esa dictadura. Guatemala, como se señaló, Perú y Ecuador también poseen puntajes relativamente altos de triple insatisfacción en la encuesta de 2008 del Barómetro de las Américas. En contraste, con base en sus bajos índices y alta relación entre ciudadanos triplemente satisfechos y triplemente insatisfechos, los países que parecen tener un riesgo menor son Uruguay, Colombia, Costa Rica y el vecino de Haití en la isla La Española, la República Dominicana.

Fue en medio de un escenario de vulnerabilidad democrática —donde la exigua consolidación de normas democráticas clave se unió a una alta insatisfacción con el desempeño y las instituciones gubernamentales— que los actores locales llevaron a cabo las acciones específicas que desataron la crisis hondureña.

¿Cómo puede la presencia de un gran número de ciudadanos triplemente insatisfechos incitar a las élites a arriesgarse en aventuras antidemocráticas? En toda América Latina, las encuestas de opinión que se publican constantemente dan a conocer los niveles de satisfacción ciudadana respecto de indicadores económicos, desempeño del gobierno, y seguridad y orden públicos. Las élites pueden leer estas encuestas, además de tener acceso a canales de información más exclusivos. Asimismo, cuando su compromiso con las normas democráticas es débil pueden evaluar cuál sería la reacción pública si las

rompieran. Dentro de un marco de amplio descontento público y reglas democráticas con un apoyo poco sólido, los eventos catalíticos específicos —inescrutables para los investigadores de la opinión pública pero más evidentes para los observadores más concienzudos de los gobiernos individuales— pueden inducir acciones antidemocráticas por parte de las élites. Por ejemplo, Manuel Zelaya insistió en llevar a cabo un plebiscito para medir el apoyo popular a una eventual asamblea constituyente, a pesar de la oposición del Congreso y las resoluciones negativas de otras áreas del gobierno hondureño. Zelaya respondió intentando forzar la votación y destituyendo luego al jefe del Ejército; la justicia determinó que esta acción era ilegal. Los adversarios de Zelaya en instituciones clave, como el Congreso, la Corte Suprema y los oficiales militares de alto rango, sabían casi con certeza que el pueblo estaba dividido. Sin tener a mano ningún mecanismo constitucional formal para acusar y remover al presidente, se movilizaron de todos modos para expulsarlo, lo enviaron rápidamente al exilio sin un debido proceso, y justificaron estas acciones inconstitucionales afirmando que la crisis había sido provocada por los actos inconstitucionales de Zelaya.

Nuestros datos de la opinión pública no permitieron vaticinar directamente la crisis democrática hondureña de 2009, como tampoco permiten predecir una crisis inminente en otros países. Sin embargo, sí hicieron posible identificar a Honduras como el único caso en América Latina con el nivel más alto de ciudadanos triplemente insatisfechos, con un respaldo a la democracia relativamente exiguo, y con un gran apoyo a los golpes militares, los métodos políticos combativos y la insurrección. Los datos también señalan que Ecuador, Guatemala, Haití y Perú corresponden a casos de mayor riesgo. Fue en medio de un escenario de vulnerabilidad democrática —donde la exigua consolidación de normas

democráticas clave se unió a una alta insatisfacción con el desempeño y las instituciones gubernamentales— que los actores locales llevaron a cabo las acciones específicas que desataron la crisis hondureña. Por lo tanto, nuestras reveladoras configuraciones de baja legitimidad lograrían indicar en qué momento la experimentación antidemocrática temeraria podría plantear un riesgo alto.

Creemos haber desarrollado una herramienta útil para identificar cuando dicha inestabilidad tiene una mayor —o menor— probabilidad de ocurrir, y consideramos que esto constituye un progreso en la capacidad predictiva de las ciencias sociales. Compartimos el dilema de quien pronostica el tiempo, incapaz de indicar con certeza si habrá un tornado o si este afectará a un granero en particular y cuándo. No obstante, sí puede decir algo sobre el momento en que las condiciones son favorables para que un tornado caiga del cielo, y nosotros somos capaces de reconocer las circunstancias en que podría ocurrir un hecho que amenace la democracia. A nuestro juicio, entre los países centroamericanos Honduras y Guatemala enfrentan los mayores desafíos a la gobernabilidad democrática.

NOTAS

1. Con la excepción del pequeño enclave angloparlante de Belice —antiguamente la Honduras Británica, y no considerado en este ensayo—, todos los países de Centroamérica tienen su origen en la España colonial, en todos se habla español, y al menos hasta hace muy poco, cuando la religión evangélica llegó quizás a ser la principal de Guatemala, todos han sido en su mayoría católicos. Además, son pequeños tanto respecto del territorio como de la población, pues en total abarcan una superficie de alrededor de medio millón de kilómetros cuadrados y tienen una población regional total de aproximadamente 42 millones de habitantes, siendo Guatemala el país más grande en términos geográficos y demográficos, con 14 millones de personas. El cultivo, orientado a la exportación, de especies tropicales como el café y las bananas ha predominado durante mucho tiempo en sus economías. Véase John A. Booth, Christine J. Wade y Thomas W. Walker, *Understanding Central America: Global Forces, Rebellion, and Change*, quinta edición (Boulder, Colo.: Westview, 2010).

2. Caroline Moser y Cathy McIlwaine, “Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction”, *World Development* 34 (enero de 2006): 89-112.

3. Con respecto a El Salvador, David Marroquín, www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=4202737; datos mundiales extraídos de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Tenth United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems* (Nueva York: Naciones Unidas, 2008); y Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo, eds., *Seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009).

4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano para América Central, 2009-2010* (Nueva York: Naciones Unidas, 2009).

5. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean* (Nueva York: 2007), 78.

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009).

7. Información proporcionada a los autores por Luis Felipe López-Calva, economista principal de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre de 2009.

8. Emile Durkheim, *Suicide: A Study in Sociology* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1951).

9. Gary LaFree, *Losing Legitimacy: Street Crime and the Decline of Social Institutions in America* (Boulder, Colo.: Westview, 1998); Randolph Roth, *American Homicide* (Cambridge: Harvard University Press, 2009).

10. La encuesta del Barómetro de las Américas se lleva a cabo cada dos años y abarca casi todos los países del hemisferio occidental. En 2008 se realizó en 24 países, extendiéndose desde Canadá hasta Chile, e incluyó muestras nacionales de entrevistas cara a cara con más de 40.000 personas. El Barómetro de las Américas es un consorcio de universidades y centros de estudio del hemisferio, coordinados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de la Vanderbilt University. Los donantes principales son la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

11. William Mishler y Richard Rose, "Five Years After the Fall: Trajectories of Support for Democracy in Post-Communist Europe", en Pippa Norris, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

12. En relación con la teoría de la reserva de legitimidad, véase David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science* 5 (octubre de 1975): 435-57.

13. John A. Booth y Mitchell A. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Democracy and Political Support in Eight Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

14. Ya en la Segunda Guerra Mundial, en el Gabinete de Guerra británico presidido por el primer ministro Winston Churchill se leían y analizaban permanentemente los resultados de las "encuestas sobre el sentir de la gente", un muestreo de opinión pública no científico, cuando se deliberaba sobre si hacer frente o no a la agresión nazi. Véase John Lukacs, *Five Days in London, May 1940* (New Haven: Yale University Press, 1999).

15. El fundamento de la medida es que, a nuestro juicio, podría decirse que las normas de legitimidad más importantes para la supervivencia de una democracia son tres: el apoyo a los principios democráticos del régimen, el respaldo a las instituciones democráticas específicas del país, y la evaluación ciudadana del desempeño del gobierno. Descubrimos empíricamente que la evaluación del desempeño tiene el mayor efecto sobre la participación —es decir, impulsa a las personas a ser más activas— dentro de las seis dimensiones de la legitimidad que aislamos en nuestro estudio *The Legitimacy Puzzle in Latin America*. Además, es lógico que la supervivencia de una democracia se beneficie de un nivel positivo de apoyo ciudadano a los principios democráticos —es decir, los ciudadanos deberían ser demócratas— y de las evaluaciones de estos que apoyen las instituciones formales de los gobiernos democráticos. De allí nuestro concepto de triple insatisfacción y satisfacción: una democracia está expuesta a un riesgo más alto en la medida en que los ciudadanos estén simultáneamente descontentos sobre su desempeño y sus instituciones formales, y además sean desleales a los principios democráticos. Mientras mayor sea la relación entre los ciudadanos triplemente insatisfechos y los triplemente satisfechos y más grande sea la proporción de triplemente insatisfechos respecto de la totalidad de los ciudadanos, mayor es el riesgo para la democracia porque más personas podrían actuar en contra de ella, y sobre todo porque las élites podrían verse inducidas a sacar provecho del descontento para socavar la democracia frente a una expectativa limitada de resistencia popular.

16. Booth, Wade y Walker, *Understanding Central America*, 248.

17. Otros países en los cuales la relación aumentó en 2008 hasta ser del orden de +1,00, lo que indica un número mucho mayor de ciudadanos triplemente insatisfechos que triplemente

satisfechos, fueron El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá. En 2004, los últimos tres tenían más ciudadanos triplemente satisfechos que triplemente insatisfechos, es decir, una relación menor a 1,00. El cambio entre 2004 y 2008 sugiere un aumento del potencial de disturbios en varios países.

18. Booth, Wade y Walker, *Understanding Central America*, 192.

19. Esta medida se construyó asignando un valor de 2 a todos aquellos que tenían simultáneamente una puntuación menor al valor medio de la escala en las tres medidas de legitimidad: apoyo a los principios democráticos, apoyo institucional y evaluación del desempeño económico del gobierno. Los que tenían, al mismo tiempo, un puntaje superior al punto medio de la escala en estos aspectos recibían un valor de 0, lo que indica una triple satisfacción, mientras que a quienes tenían opiniones mixtas se les asignaba un puntaje de 1. Es importante señalar que esta medida incorpora la ponderación proporcional de los segmentos triplemente satisfechos y triplemente insatisfechos —en los extremos de la legitimidad— con aquella de la porción de la población que presenta valores “mixtos”. Esto corrige la medida original de modo que una pequeñísima cantidad de triplemente satisfechos frente a triplemente insatisfechos —que daría lugar a un coeficiente alto— no produzca una medida sesgada y fuera de proporción si la inmensa mayoría de la población se encuentra entre estos extremos. Así, por ejemplo, un país donde una muestra de 1.500 entrevistados —como la nuestra del Barómetro de las Américas— se distribuyera solamente entre 1 persona triplemente satisfecha frente a 100 triplemente insatisfechas y el resto correspondiera a valores mixtos, la relación sería 100,0, pero el valor del índice del país sería 1,06, lo que sugiere una amenaza potencial muy moderada. En contraste, si 500 ciudadanos están triplemente insatisfechos de un total de 1.500 —una proporción mucho mayor— en comparación con solo 50 satisfechos y 950 encuestados con valores mixtos, el coeficiente del país sería 10,0, menor que en el primer ejemplo y por lo tanto algo engañoso. En cambio, en el segundo ejemplo el valor del índice nacional de triple insatisfacción sería el valor alto e inquietante de 1,3.

20. Mitchell A. Seligson, “Democracy on Ice: The Multiple Paradoxes of Guatemala’s Peace Process”, en Frances Hagopian y Scott Mainwaring, eds., *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Dinorah Azpuru, “Democratización en Guatemala y El Salvador: Un desarrollo desigual”, en Leticia Heras y John A. Booth, eds., *Perspectivas para la democracia en América Latina* (México, D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México, 2009).

21. Jonathan Franklin, “The Truth About Guatemala’s YouTube Murder”, *Guardian*, 13 de enero de 2010. Disponible en www.guardian.co.uk/world/2010/jan/13/guatemala-murder-rodrigo-rosenberg?utm_source=headgrabs&utm_medium=rss&utm_campaign=20100114.

22. Mitchell A. Seligson y Juliana Martínez Franzoni, “Limits to Costa Rican Heterodoxy: What Has Changed in ‘Paradise’?”, en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 2010).