

***Honduras: una democracia en proceso***

Mario Posas

321.8 Posas, Mario  
P83 Honduras: Una democracia en proceso / Mario  
Posas. --1ª. ed. -- Tegucigalpa: PNUD, 2003.  
24 p.

ISBN 99926-672-2-2

1. GOBIERNO 2. DEMOCRACIA

## Colección Visión de País 14

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Noviembre, 2003

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos  
Ilustración de portada: "Túnel" de Gelasio Giménez

---

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Visión de País son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## ***Prólogo***

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible y Prospectiva**.

Estas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

***Jeffrey Avina***  
Representante Residente  
del PNUD en Honduras

## ***Colección Visión de País***

La Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una instancia de análisis, reflexión y apoyo a la gestión de gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Bajo estos lineamientos, es el soporte técnico y administrativo del Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD), y su objetivo principal es apoyar los procesos de diálogo en materia de desarrollo y democracia, especialmente facilitando y apoyando los procesos de concertación nacional.

Bajo la premisa de la democratización y participación ciudadana como condiciones indispensables para el desarrollo, la UPE ha decidido editar una serie de publicaciones bajo el título de **Colección Visión de País**, con el fin de contribuir a generar el pensamiento, la reflexión y las acciones necesarias en la construcción de procesos de visión de país, tanto globales como sectoriales, regionales y nacionales.

La **Colección Visión de País** recibirá el aporte de diversos intelectuales y académicos nacionales y extranjeros que desde diferentes disciplinas y marcos metodológicos aportarán con su pensamiento a forjar una visión de país para el siglo XXI.

Esperamos que estas publicaciones constituyan una herramienta para facilitar el diálogo y la profundización sobre el país que necesitamos construir, en la perspectiva de un desarrollo equitativo y sostenible centrado en los seres humanos.

***Glenda Gallardo***

*Economista Principal del PNUD y Coordinadora  
de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE)*

## Índice

---

Introducción .....	7
2. El reformismo militar y su agotamiento .....	7
3. Las dificultades de la restaurada democracia hondureña .....	9
4. Callejas y el proyecto de modernización del sistema político y del Estado .....	10
5. La desmilitarización del Estado hondureño .....	12
6. Sociedad civil, Estado y participación .....	13
7. Las reformas políticas del programa de modernización del Estado vuelven al escenario .....	15
8. Una mirada sobre los resultados electorales y la cultura política .....	17
9. Democracia y desigualdad social .....	22
10. Balance y perspectiva .....	22



## INTRODUCCIÓN

Se adopta aquí lo que varios estudiosos han llamado una definición minimalista de la democracia. La democracia así definida corresponde, en términos generales, a lo que un estudioso de la democracia como el profesor Robert Dahl ha denominado Poliarquía. Los siguientes son los rasgos característicos de la democracia así concebida:

- *Cargos públicos electos.* Esto significa que el control de las decisiones político-administrativas gubernamentales, está en manos de funcionarios públicos electos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos electos, enfatiza el profesor Dahl, son gobiernos representativos.
- *Elecciones libres, imparciales y frecuentes.* Los funcionarios de gobierno son seleccionados en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad y con muy poca coerción.
- *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sobre asuntos políticos, incluyendo la crítica al gobierno, al régimen político, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente.
- *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares.
- *Autonomía de asociaciones.* Los ciudadanos tienen el derecho de constituir asociaciones y organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
- *Ciudadanía inclusiva.* A ningún adulto se le pueden negar los derechos que disfruten los otros y que sean necesarios para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia en gran escala enunciadas anteriormente.<sup>1</sup>

Si comparamos la definición de la poliarquía del Profesor Dahl con otras definiciones mínimas de la democracia, advertimos la ausencia de un elemento característico de las mismas. Estamos hablando de la rendición de cuentas de parte de los gobernantes antes los gobernados.<sup>2</sup>

Refiriéndose a las condiciones que favorecen la transición hacia la democracia y su consolidación, el profesor Dahl ha señalado tres, que a su juicio, son esenciales: 1) la inexistencia de un control extranjero hostil a la democracia; 2) el control del poder militar y de la policía por parte de líderes políticos electos; y 3) la existencia de valores democráticos y de una cultura política democrática.<sup>3</sup>

En lo relativo a la primera, el profesor Dahl es enfático al sostener que «las instituciones democráticas tienen menos posibilidades de desarrollarse en un país sujeto a la intervención de otro Estado que es hostil al gobierno democrático en aquel país».<sup>4</sup> En lo relativo a la segunda, el autor es también enfático al argumentar que «al menos que el ejército y la policía estén bajo el pleno control de cargos elegidos democráticamente, las instituciones políticas democráticas difícilmente conseguirán desarrollarse o subsistir».<sup>5</sup> En lo relativo a la tercera, sostiene que las perspectivas de una democracia estable en un país se ven potenciadas si sus ciudadanos y sus líderes defienden con fuerza las ideas, valores y prácticas democráticas, si estas ideas, valores y prácticas están bien arraigadas en la cultura del país y se transmiten de una generación a otra. Una cultura política democrática es aquella en que los ciudadanos, argumenta el profesor Dahl, creen que la democracia y la igualdad política son fines deseables, que el control sobre el ejército y la policía debe estar en manos de líderes políticos electos, que las instituciones democráticas básicas como el sufragio universal, la libertad de expresión y otras garantías democráticas, deben ser respetadas y preservadas y si las diferencias y desacuerdos entre los ciudadanos deben ser tolerados y protegidos.<sup>6</sup>

Para una mejor inteligencia del proceso de retorno al régimen democrático, que se inició el 20 de abril de 1980, es necesario esbozar, aunque sea brevemente, las líneas maestras del denominado régimen de unidad nacional, cuyo fracaso generó una profunda crisis de credibilidad de los partidos políticos tradicionales y permitió el ascenso y el eventual agotamiento del reformismo militar.

## 2. El reformismo militar y su agotamiento

El estruendoso fracaso del denominado gobierno de unidad nacional (1971-1972) presidido por el abogado Ramón Ernesto Cruz, generó una seria crisis de credibilidad de los partidos políticos tradicionales ante la Sociedad Civil organizada. Como se sabe, este régimen surgió del denominado pacto de unidad nacio-

1 Robert Dahl, *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, pp. 99-101 y Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1992, pp. 279-281.

2. Cf. J. Denis Derbyshire and Ian Derbyshire, *Spotlight on World Political System. An Introduction to Comparative Government*, W & R. Chambers Ltd., Edinburgh, 1991, p. 34 y Carlos Vilas, "Buscando al Leviatán. Hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia" en Emir Sader (editor), *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, ALAS/CLACSO/UNESCO/NUEVA SOCIEDAD, Caracas, 1998, p. 116.

3 Robert Dahl, *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, p. 167.

4 Idem.

5 Ibidem, p. 169.

6 Ibidem, p. 178.

nal, que comprometió al Partido Liberal y al Partido Nacional, a realizar un gobierno de coalición nacional y a impulsar un conjunto de reformas económicas, sociales y políticas orientadas a modernizar el sistema político y la sociedad hondureña en su conjunto.

Este programa de reformas les fue impuesto a los partidos políticos tradicionales por las fuerzas sociales que se convirtieron en garantes del pacto social suscrito por los partidos políticos tradicionales. Estas fuerzas sociales eran, como se sabe, las organizaciones obreras y campesinas representadas por la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), los empresarios representados en el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y las Fuerzas Armadas representadas por su máximo conductor, el general Oswaldo López Arellano.

La incapacidad del régimen político surgido de este pacto social «a la colombiana» de llevar adelante las reformas exigidas por los garantes del mismo, creó las condiciones para que obreros, campesinos y empresarios apoyaran a las Fuerzas Armadas en su derrocamiento, lo que se consumó a través del golpe de estado del 4 de diciembre de 1972. No debe ser visto como producto de la casualidad, que este golpe militar se haya producido, en el marco de la aguda crisis social generada por una marcha multitudinaria de campesinos organizados que exigían del régimen del abogado Cruz la aplicación inmediata de la Ley de Reforma Agraria. Esta marcha de hambre, como se le denominó a este multitudinario éxodo de campesinos hacia la capital del país para exigir sus demandas en las principales calles de la misma, estaba siendo apoyada abiertamente por las organizaciones sindicales agrupadas en la por entonces poderosa CTH.

El régimen surgido del golpe de estado del 4 de diciembre de 1972, presidido por el general Oswaldo López Arellano, fue de carácter reformista y nacionalista. De esta manera, los militares hondureños se incorporaron al camino que ya había sido transitado por los militares reformistas y nacionalistas dirigidos por Omar Torrijos, en Panamá y Velasco Alvarado, en el Perú.

Como jefe de gobierno, López Arellano impulsó las reformas exigidas por la Sociedad Civil organizada al régimen del abogado Cruz. Emitió un decreto agrarista de emergencia que dio tierra en forma inmediata a una multitud de campesinos sin tierra. Eventualmente, emitió una nueva Ley de Reforma Agraria que legalizó la tierra adjudicada, abrió la posibilidad de obtener nuevas tierras y dio impulso a las formas colectivas de producción en el agro. Emitió una ley de salario mínimo y obligó a todos los trabajadores de una empresa en la que se hubiere suscrito un contrato colectivo, a cotizar al sindicato de la misma. Creó el Instituto de Formación Profesional (INFOP) para la formación de mano de obra calificada para el sector productivo y la Corporación Nacional de Inversiones

(CONADI) para apoyar financieramente a las empresas de capital local. Nacionalizó el bosque y creó la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) para controlar la explotación del bosque. Se incorporó a la lucha de los países del Tercer Mundo que clamaban por un nuevo orden económico internacional y con este propósito creó la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA) e impuso un nuevo régimen tributario a las compañías transnacionales dedicadas a la explotación de este rubro.

Como se sabe, el gobierno de López Arellano cayó envuelto en un millonario soborno que la United Brands pagó a un alto funcionario de su gabinete con el objeto de rebajar el impuesto de exportación a la caja de banano y en el cual se le supuso involucrado. La negativa de López Arellano a permitir la revisión de su cuenta bancaria en Suiza para verificar o descartar su involucramiento, indujo al Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, el organismo colegiado de las mismas que ostentaba el poder real, a deponerlo de su cargo el 22 de marzo de 1975. Su lugar fue ocupado por el general Juan Alberto Melgar Castro, quien fue alejando de las posiciones de decisión a los militares reformistas, conduciendo el reformismo de la primera época, hacia su inevitable agotamiento.

Melgar Castro aceptó finalmente las apelaciones de los líderes de los partidos políticos tradicionales, que resentían el tipo de decisiones políticas que se tomaban sin su intervención, de retornar al régimen democrático y al imperio de la Constitución de la República. Los líderes y los principales activistas de las organizaciones de los sectores populares organizados, de las capas medias organizadas y los núcleos empresariales identificados con el régimen militar, habían visto con desdén este tipo de apelaciones. Sin embargo, cuando se dieron cuenta que el proceso de retorno al régimen constitucional era irreversible, aceptaron la invitación de Melgar Castro para incorporarse al Consejo Asesor del Jefe de Estado, un organismo de legitimación política creada por el régimen militar. Los partidos políticos tradicionales se negaron a participar en el Consejo Asesor del Jefe de Estado. En el seno de este cuerpo deliberativo, se discutió y aprobó una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que flexibilizó las condiciones para la inscripción de nuevos partidos, frentes políticos y candidaturas independientes e introdujo el mecanismo de las elecciones internas para la selección de candidatos a puestos de elección popular.

El propio Melgar Castro comenzó a dar muestras de querer convertirse eventualmente en Presidente de la República haciendo uso del expediente de hacerse nombrar como tal por el partido político triunfante en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente que habían sido convocadas para el 20 de abril de 1980. La campaña proselitista que había iniciado con

este propósito, lo enfrentó con los militares conservadores que controlaban el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, los que le enviaron un *memorandum* en el que se le solicitaba una definición clara de sus pretensiones políticas y la cabeza de algunos funcionarios de su régimen político. Su negativa a aceptar los términos del *memorandum*, que al ser publicado por la prensa fue declarado como apócrifo, indujo al alto mando militar a obligarlo a renunciar de su cargo. Melgar Castro fue depuesto el 18 de agosto de 1978. Había iniciado su gestión, el 22 de marzo de 1975. Su lugar fue ocupado por tres militares de alta graduación liderados por el General Policarpo Paz García, quienes organizaron un régimen corrupto y abiertamente conservador.

Para entonces, estaba claro en la consciencia de los líderes de las organizaciones sociales, que con tanto entusiasmo apoyaron a los militares reformistas de primera hora, que los militares no eran la alternativa para enfrentar los graves problemas que aquejaban a la sociedad hondureña, como pensaron al inicio de la década del 70. A la forja de la idea de que los militares representaban una atractiva opción política para el desarrollo económico y social contribuyó mucho la alianza política de tipo populista, como dirían algunos, que comenzó a bosquejar López Arellano con los sectores obreros y campesinos a partir del año de 1969, cuando decidió apoyar abiertamente el desarrollo empresarial de los grupos campesinos del sector reformado.

El triunfo de la revolución sandinista en julio de 1979 y el diseño de una estrategia contrarrevolucionaria por parte de los Estados Unidos, que tenía como epicentro al territorio hondureño por su posición estratégica en la región, vino a abortar el plan que conduciría al general Paz García, en alianza con el Partido Nacional y mediante el expediente del fraude electoral, a la Presidencia de la República. Según lo planeado, Paz García sería nombrado Presidente de la República por la Asamblea Nacional Constituyente en la que tendría mayoría el conservador Partido Nacional repitiendo el camino ya transitado por el coronel Oswaldo López Arellano, quien se convirtió en Presidente de la República en el año de 1965, al ser nombrado por una Asamblea Nacional Constituyente dominada mayoritariamente por el Partido Nacional. La mayoría obtenida en este organismo de decisión estatal por parte del Partido Nacional había sido el producto de un proceso electoral viciado y abiertamente fraudulento que permitió bautizar internacionalmente a elecciones de este tipo como «elecciones estilo Honduras». Esta no era la primera vez en la historia política reciente que una Asamblea Nacional Constituyente nombraba al Presidente de la República. En el año de 1957, después de haber realizado un pacto político que cedió a los militares su autonomía de gestión, una Asamblea Nacional Constituyente dominada por el

Partido Liberal, había seleccionado como Presidente de la República al médico Ramón Villeda Morales, máximo líder de este partido político.

La decisión de los Estados Unidos de hacer de Honduras una suerte de democracia modelo en la región para desde allí montar una estrategia contrarrevolucionaria en Centro América, abortó los planes del Partido Nacional y del general Paz García. También abortó eventualmente las aspiraciones de los diputados del Partido Liberal a quienes no les faltaron deseos de nombrar al médico Roberto Suazo Córdova como Presidente de la República desde la Asamblea Nacional Constituyente que ganaron mayoritariamente en las elecciones del 20 de abril de 1980. Los diputados de esta Asamblea Nacional Constituyente, decidieron nombrar al general Paz García como Presidente Provisional de la República. (1980-1981) por haber garantizado, aunque a última hora, la limpieza del proceso electoral. Esta Asamblea Nacional Constituyente emitió la Constitución Política actualmente vigente y preparó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que sirvió de base para las elecciones generales del 25 de noviembre de 1981 que marcaron el inicio del pleno retorno a la democracia representativa en el país. En estas elecciones, triunfó abrumadoramente el Partido Liberal que llevaba como candidato presidencial a Roberto Suazo Córdova, cercano colaborador del último gran líder del Partido Liberal, el abogado Modesto Rodas Alvarado, quien murió en la segunda mitad del año de 1979, justamente en el momento en que tenía mayores posibilidades de lograr su vieja aspiración de convertirse en el Presidente del país. Rodas Alvarado había sido candidato presidencial del Partido Liberal en las elecciones generales de 1963. Un triunfo seguro e inobjetable le fue arrebatado en aquella ocasión por el golpe de estado del 3 de octubre del año en referencia que derribó el gobierno de Villeda Morales. Este golpe de estado, que enarboló banderas conservadoras y anticomunistas, fue liderado por el entonces coronel Oswaldo López Arellano.

### **3. Las dificultades de la restaurada democracia hondureña**

El régimen político establecido por Roberto Suazo Cordova nació prisionero de la estrategia contrarrevolucionaria de los Estados Unidos en la región que implicaba el uso del territorio hondureño como base de operaciones contrarrevolucionarias y que se apoyaba en buena medida en el ejército hondureño, al cual le fueron encomendadas, al menos, dos tareas fundamentales: 1) servir de retaguardia del ejército salvadoreño en su lucha contra los grupos insurgentes de aquel país, y, 2) actuar como fuerza de apoyo de la denominada «contra» nicaragüense que incursionaba continuamente en territorio del vecino país y hostigaba al régimen sandinista, que se vio en-

frentado a lo largo de los años que dirigió el Estado, a una especie de guerra civil permanente.

A hacer mucho más precaria la posición de los poderes del Estado seleccionados por el voto popular, contribuyó mucho el carácter soberbio, prepotente y despreciativo del general Gustavo Álvarez Martínez, un militar educado en Argentina, que aspiraba a controlar la «subversión comunista» de la misma manera que los militares argentinos lo habían hecho en su país: mediante una «guerra sucia» en que se desaparecía y/o asesinaba a los opositores. Esto significó en la práctica, que el régimen de Suazo Córdova, surgido del voto popular, se viera estigmatizado como un gobierno violador de los derechos humanos que el Presidente Jimmy Carter había colocado en un lugar preferente de la agenda de la cooperación internacional. Más de un centenar de personas fueron «desaparecidas» o asesinadas por los cuerpos militares y paramilitares del Estado durante el régimen de Suazo Córdova. En abierta violación a la Constitución Política vigente, Álvarez Martínez asumió, a veces, potestades que correspondían al Congreso Nacional de la República. Así, por ejemplo, Álvarez Martínez negoció directamente con el alto mando norteamericano el envío de marines al país para entrenar en territorio nacional a soldados salvadoreños. Los diputados al Congreso Nacional se vieron en la incómoda posición de ratificar esta decisión inconsulta del general Álvarez Martínez cuando los marines estaban desembarcando en costas hondureñas. En otra ocasión, el soberbio general viajó a los Estados Unidos para recibir una condecoración del alto mando militar norteamericano sin el correspondiente permiso del Congreso Nacional, como se estila en este tipo de asuntos.

La abrupta como inesperada caída del general Gustavo Álvarez Martínez el 31 de marzo de 1984, liberó al régimen de Suazo Córdova del incómodo papel subordinado que le obligaba a asumir el impetuoso general. Álvarez Martínez fue víctima de una conspiración por parte de un grupo de sus compañeros de armas que lo detuvieron en el aeropuerto de San Pedro Sula, lo trasladaron a Tegucigalpa y a renglón seguido, lo enviaron al exilio a San José de Costa Rica. Su sucesor, el general Walter López Reyes, mantuvo un perfil más moderado como jefe de las Fuerzas Armadas y lució más respetuoso del gobierno civil presidido por el doctor Roberto Suazo Córdova que su antecesor.

Haciendo uso de un expediente característico de la democracia liberal hondureña en épocas pretéritas, Suazo Córdova intentó imponer a su sucesor en la Presidencia de la República. Esto lo enfrentó abiertamente con el Congreso Nacional, que era presidido por uno de los aspirantes a ostentar la candidatura oficial del gobernante Partido Liberal. En esta controversia por la sucesión presidencial, Suazo Córdova involucró al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, un abogado que tenía en más alta estima su lealtad al Presi-

dente de la República, máximo conductor del partido de gobierno, que la majestad de su cargo, creando las condiciones de una severa crisis institucional que enfrentó al titular del ejecutivo aliado a la Corte Suprema de Justicia con el Congreso Nacional. Esta crisis institucional, que se vio salpicada aquí y allá por acciones de calculada espectacularidad, duró un par de meses. Se resolvió merced a la actitud mediadora asumida por el movimiento sindical y la iglesia católica así como al talante conciliador del alto mando militar. La crisis institucional a que se hace referencia se resolvió el 20 de mayo de 1985 mediante la firma de una acta de compromiso que fue suscrita en el Club Social de la Fuerza Aérea, rama del ejército a la cual pertenecía el general Walter López Reyes, Jefe de las Fuerzas Armadas. Uno de los puntos claves de esta acta de compromiso, desde la óptica del sistema político, fue la aprobación de un nuevo modelo electoral de emergencia que hizo coincidir las elecciones internas de cada partido político con las elecciones generales para Presidente de la República, Diputados y miembros de las corporaciones municipales. Esto ayuda a entender por qué Rafael Leonardo Callejas (del derrotado Partido Nacional), que recibió individualmente el mayor número de sufragios, haya perdido las elecciones ante José Azcona Hoyo (el candidato que se alzó con más votos al interior del partido ganador, el Partido Liberal), que obtuvo, individualmente hablando, menos votos que Callejas Romero. En conjunto, el Partido Nacional, el partido político perdedor, obtuvo menos votos que el triunfador Partido Liberal.

Azcona Hoyo tomó posesión de la presidencia del país el 27 de enero de 1986. Su gobierno se involucró activamente en el proceso de pacificación de la región apoyando la iniciativa de paz promovida por Oscar Arias, Presidente de Costa Rica. Como producto final de esta iniciativa y de las negociaciones que ella trajo consigo, los sandinistas aceptaron celebrar un proceso electoral democrático que los sacó de la conducción del Estado nicaragüense y la insurgente guerrilla salvadoreña y el gobierno de aquel país acordaron los términos para dar por concluida la guerra civil que desangró ese país por más de una década. La resolución de la conflictiva situación centroamericana hizo perder centralidad a Honduras en el marco de la política exterior norteamericana. Este hecho fue vital para que al final de su régimen el gobierno de Azcona tuviera dificultades con los organismos de financiamiento internacional y que el ejército hondureño haya comenzado a perder relevancia en la vida política nacional.

#### **4. Callejas y el proyecto de modernización del sistema político y del Estado**

Las elecciones de noviembre de 1989 fueron ganadas abrumadoramente por Rafael Leonardo Callejas del

opositor Partido Nacional. Callejas es más recordado actualmente por haber iniciado un severo programa de ajuste estructural de la economía, que por haber prefigurado un proceso de reforma y modernización del sistema político hondureño para hacerlo más democrático. Esta última fue una de las principales responsabilidades de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

En un documento publicado el 12 de febrero de 1992, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado prefigura la naturaleza de los cambios políticos que requiere el sistema político hondureño para hacerse más democrático y participativo. Entre estos quisiera llamar la atención sobre tres de ellas: las reformas al sistema político, las reformas al poder legislativo y las reformas al poder judicial.

Entre las reformas al sistema político se señalan las siguientes:

- Reducción de los requisitos para la creación e inscripción de partidos políticos y para facilitar la inscripción de candidaturas independientes.
- Establecimiento de mecanismos que aseguren la democratización a fondo de los partidos políticos, para lograr una participación más decidida y efectiva de los ciudadanos en la organización, dirección y supervisión de los partidos a los que estén afiliados.
- Regulación más apropiada del control de procesos electorales internos de los partidos políticos y de su funcionamiento, que diferencie respecto de lo último entre gastos de funcionamiento y los originados por las campañas electorales.
- Utilización de papeletas separadas para la elección de Presidente de la República y para Diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, y realización de elecciones de corporaciones municipales en fecha separada.
- Establecimiento del voto domiciliario.
- Reducción del período para realizar propaganda política previa a las elecciones internas de cada partido político y para cargos de elección popular.
- Ampliación de los medios para el ejercicio de la democracia participativa, favoreciendo el recurso al plebiscito e instaurando el referéndum para asuntos de trascendencia para la nación.
- Reorganización del Tribunal Nacional de Elecciones e integración del mismo con ciudadanos de honorabilidad reconocida y designación de los mismos por el Congreso Nacional (o alternativamente por elección directa).
- Separación del Registro Nacional de las Personas para transformarlo en un organismo técnico, modernizando su organización y procedimientos de registro y estableciendo el sistema de carrera para su personal.

- Emisión de una Ley que procure la democratización a fondo de las organizaciones sociales, especialmente las empresariales, sindicales y gremiales.

Para la reforma del Poder Legislativo se propone lo siguiente:

- Reforma del reglamento interno del Congreso Nacional e innovación de las prácticas parlamentarias para agilizar y lograr mayor coherencia en el proceso de emisión de leyes.
- Reducción adecuada del número de diputados.
- Creación de equipos asesores técnicos de alto nivel que apoyen las labores de los legisladores y modernización de los servicios técnicos del Congreso Nacional.
- Renovar la organización de los órganos que auxilian al Poder Legislativo en el ejercicio de sus funciones de supervisión, fiscalización y control, y fortalecer su capacidad de aplicación de sistemas, procedimientos y técnicas modernas para realizar estos cometidos.

Para la reforma del Poder Judicial, se propone lo siguiente:

- Fortalecimiento y perfeccionamiento de una carrera judicial basada exclusivamente en la idoneidad, el mérito y la honestidad, que garantice la estabilidad de jueces y magistrados, facilite su capacitación periódica y asegure su independencia para eliminar las influencias político-partidarias, económicas y cualquier otro tipo de injerencias.
- Renovación del sistema de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y ampliación del período para el ejercicio del cargo.
- Creación de una policía judicial de gran capacidad técnica y dotada de laboratorios de investigación.
- Establecimiento de un Tribunal Constitucional como un organismo independiente que vele por la inviolabilidad de la Constitución de la República y la protección de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.
- Modernización de la estructura y administración del Poder Judicial.<sup>7</sup>

Esta prefiguración de las áreas de reforma del sistema político para lograr su democratización se convirtió en la práctica en una propuesta de mediano plazo, porque las tensiones de la sociedad hondureña condujeron la reforma del Estado en una dirección no

---

<sup>7</sup> Tomado de Comisión Presidencial de Modernización del Estado, *Programa global de modernización del Estado. Documento preliminar*, Tegucigalpa, 12 de febrero de 1992, p. 16 y ss.

prevista: la desmilitarización del Estado hondureño. En materia del desarrollo institucional propuesto, el régimen de Callejas apenas logró emitir el Decreto Ejecutivo No. 26-92 del 8 de junio de 1992 que creó la figura jurídica del Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, cargo que recayó en el abogado Leo Valladares, que tan buen perfil le dio a la institución. La ley orgánica del Comisionado Nacional de los derechos humanos está contenida en el Decreto No.153-95 del 10 de noviembre de 1995. Esto último ocurrió durante el régimen del abogado Carlos Roberto Reina (1994-1997).

Con espíritu conciliador, Callejas auspició el retorno de los exilados políticos de izquierda y creó las condiciones para que en las postrimerías de su gobierno se formara el Partido Unificación Democrática (UD) en el cual se agrupó, con un cierto espíritu pluralista, la izquierda hondureña organizada. UD fue inscrito legalmente el 28 de enero de 1994, al día siguiente de la toma de posesión del Presidente Carlos Roberto Reina. Las negociaciones que condujeron a la inscripción de UD tuvieron como principal interlocutor a Oswaldo Ramos Soto, candidato presidencial del por entonces gobernante Partido Nacional, derrotado en las elecciones de noviembre de 1993. Desde cualquier óptica que se vea, este acto constituyó una importante apertura en el sistema político hondureño que se había negado sistemáticamente a reconocer legalmente a una organización política de la izquierda hondureña organizada. UD tuvo un buen desempeño en las elecciones generales de noviembre de 1997 y en las recién pasadas elecciones.

## **5. La desmilitarización del Estado hondureño**

La violación y el brutal asesinato de la normalista Riccy Mabel Martínez hacia mediados de julio de 1991 y el involucramiento del coronel Angel Castillo en la consumación del mismo, marcaron el inicio de lo que con el tiempo vendría a ser la asombrosa pérdida de poder político de los militares hondureños y la rápida desmilitarización del Estado. Contando con el apoyo abierto del embajador norteamericano Crescencio Arcos y la movilización permanente de sus compañeros y compañeras normalistas, los juzgados civiles hondureños libraron una lucha abierta para que el presunto asesino de la normalista fuera juzgado por un tribunal civil y no uno militar como pretendían sus compañeros de armas. El triunfo de la justicia civil sobre los juzgados militares fue una de las primeras grandes derrotas de los militares que habían mantenido subordinado durante décadas el poder soberano del Estado. Después de un largo como complicado proceso judicial, el coronel Castillo fue condenado a 16 años de prisión.

Sin embargo, fue hasta el 18 de febrero de 1993,

cuando un ex-agente de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), acogido a la protección del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, ofreció amplias evidencias sobre la participación de agentes de este cuerpo de investigaciones del Estado en la comisión de crímenes y otra clase de delitos, que se inició el ocaso de poder político de los militares y el proceso de desmilitarización del Estado. El creciente descontento fue generado por el conocimiento de la participación de los cuerpos policiales del Estado en actividades delictivas. Asumiendo la seriedad de las denuncias del ex-agente de la DNI a que se ha hecho referencia, el Presidente Rafael Leonardo Callejas creó el 1 de marzo de 1993 una Comisión Ad-Hoc de alto nivel encargada de indicar en un plazo de 30 días un conjunto de medidas encaminadas a reestructurar la DNI y la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), que estaban bajo jurisdicción de los militares. La Comisión Ad-Hoc quedó integrada por representantes de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia Católica y de los Partidos Políticos legalmente inscritos. La presidencia de esta comisión fue encargada a Monseñor Oscar Andrés Rodríguez, arzobispo de Tegucigalpa. El 30 de marzo de 1993, la Comisión Ad-Hoc entregó su informe final en el cual recomendó la eliminación de la DNI, la intervención de la FUSEP y la creación del Ministerio Público. El Presidente Callejas se comprometió en el acto público de entrega del informe de la Comisión Ad-Hoc a hacer realidad las recomendaciones planteadas. En el mes de diciembre de 1993, en las postrimerías de su régimen político, el Congreso Nacional de la República aprobó la creación del Ministerio Público y autorizó la creación de la Dirección de Investigación Criminal, la que según se estableció debía ser dirigida por un ciudadano civil. La DNI fue finalmente clausurada el 11 de junio de 1994 y su lugar fue ocupado, a partir de entonces, por la DIC, que quedó bajo la jurisdicción del Ministerio Público y que empezó a operar el 23 de enero de 1995. El 3 de marzo de 1994, ya en el marco del régimen del abogado Carlos Roberto Reina, el Congreso Nacional eligió al abogado Angel Edmundo Orellana como titular del Ministerio Público también conocido como Fiscalía del Estado.

El proceso de desmilitarización del Estado se aceleró visiblemente durante el régimen del abogado Carlos Roberto Reina. Una de sus primeras acciones en este sentido fue la eliminación de la ley del servicio militar obligatorio y su sustitución por un servicio militar voluntario. En la realización de este acto, el Presidente Reina se vio obligado a honrar el compromiso que había contraído en su campaña electoral durante la cual se comprometió públicamente a hacerlo cuando fuera Presidente de la República. El servicio militar obligatorio era una de las prácticas más odiadas por la población porque los militares lo habían convertido en una suerte de cacería de jóvenes de los sectores de bajos ingresos de la sociedad. Bajo presión de varias

organizaciones de la Sociedad Civil agrupadas en el Movimiento Civil, Cristiano y Popular, que se declararon en una huelga de hambre que duró unos 15 días, el Presidente Reina se vio inducido a enviar de emergencia al Congreso Nacional el texto de una enmienda constitucional para eliminar el servicio militar obligatorio e instituir el servicio militar voluntario. La reforma constitucional que eliminó el servicio militar obligatorio y autorizó el servicio militar voluntario fue aprobada por el Congreso Nacional el 3 de mayo de 1994. Visto en retrospectiva, la eliminación del servicio militar obligatorio ha tenido el impacto de reducir el número de efectivos del ejército hondureño.

Bajo la gestión del Presidente Reina, se inició la discusión en el Congreso Nacional del proceso de desmilitarización de la FUSEP y su sustitución por una policía nacional de obediencia civil. El 7 de diciembre de 1995, se reformaron los artículos 272, 273, 291 y 293 de la Constitución de la República a fin de que la seguridad de la ciudadanía estuviera a cargo de una nueva Policía Nacional de obediencia civil. Desde el golpe de estado del 3 de octubre de 1963, la policía hondureña había estado bajo la jurisdicción de los militares que la convirtieron en una de las ramas de las Fuerzas Armadas. De allí a la eliminación de la autonomía de las Fuerzas Armadas y a su subordinación total al gobierno civil había solo un paso. Este paso fue dado por el régimen de Carlos Roberto Flores (1998-2002), durante el cual se eliminó el cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas y se sujetó a las Fuerzas Armadas a la égida del Ministerio de Defensa que debía ser dirigido por un civil. En el primer año de gobierno del Presidente Carlos Flores Facussé se creó también un Ministerio de Seguridad, al cual le fueron trasladadas la Policía Nacional y la Dirección Nacional de Investigaciones. La desmilitarización continuó en el gobierno del Presidente Reina con la recuperación de entidades del Estado que habían estado bajo usufructo militar. Una de las primeras entidades que volvió a control del poder civil fue la Marina Mercante. Después, les arrebataron el control de las aduanas y finalmente la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), una de las empresas más rentables del Estado. En este nuevo entorno de desmilitarización del Estado y la sociedad, algunos militares fueron llevados a los tribunales para ser acusados de crímenes cometidos durante la «guerra sucia» de la primera mitad de la década del 80. El proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad hondureña ha alejado del horizonte de la democracia hondureña el fantasma del golpe de estado que pendía como espada de Damocles sobre la misma.

Los militares no solo han tenido que subordinarse al poder civil, sino que han dejado de ser visualizados, como lo fueron durante varias décadas, como la alternativa a las falencias de los partidos políticos tradicionales y a la incapacidad de algunos de sus líderes de

poner el interés de la colectividad por encima de sus intereses particulares. Uno tiene la impresión que para modernizar a los partidos políticos y a sus líderes, la mayoría del pueblo hondureño confía hoy más en la capacidad de incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil, que en la capacidad civilizadora de los militares y del miedo que los representantes del gobierno les tenían a los mismos. A diferencia del pasado, en que se les buscaba como mediadores o amables componedores de conflictos sociales, cada vez menos líderes sindicales y campesinos, para citar un par de ejemplos, estarían dispuestos a buscar el apoyo de los militares para presionar a funcionarios del gabinete gubernamental y resolver conflictos sociales. En el imaginario popular, se ha ido debilitando la idea fortalecida por los golpes de estado de la década del 50, del 60 y de inicios de la década del 70, que los que realmente mandaban en el país eran los militares. La subordinación de los militares al poder civil, característico de las democracias modernas, es, por primera vez, una realidad en Honduras.

## **6. Sociedad Civil, Estado y participación**

La participación de la Sociedad Civil organizada en ciertas entidades del Estado ha sido parte del pacto social con que se forjó el Estado Hondureño a partir del periodo de su modernización política e institucional. Esta modernización política e institucional se inició, como se sabe, a inicios de la década del 50. Este pacto social quedó claramente reflejado en la Constitución Política de 1957. Por eso, a los observadores del pasado reciente de la vida política nacional, no debería resultarles extraño que el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) estuviera formado por representantes del gobierno y de diferentes entidades de la Sociedad Civil, o de las fuerzas vivas, como entonces se acostumbraba a denominarlas. Había allí, para solo citar algunos ejemplos, representantes del sector empresarial y del sector sindical.

Durante décadas, la Sociedad Civil organizada estuvo representada fundamentalmente por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y por la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH). Como ha quedado indicado, ellos fueron actores sociales de primera línea en el proceso de transformación social y política que se cerró con el agotamiento del reformismo militar en la segunda mitad de la década del 70. Esto les abrió el camino para que los diferentes regímenes políticos, no solo les hayan reconocido como interlocutores válidos, sino para que les hayan otorgado poder de decisión en algunos organismos del Estado, sobre todo, de los del sector descentralizado. Así, por ejemplo, el COHEP, la CTH primero, la CGT y la CUTH posteriormente, han partici-

pado en la toma de decisiones en entidades como el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto de Formación Profesional (INFOP), la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la Empresa Nacional Portuaria (ENP), la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, la Comisión Consultiva de privatización y el Consejo Económico y Social, para solo citar algunas entidades estatales.

Durante los años ochenta, comenzaron a surgir nuevos grupos y movimientos sociales. En los años ochenta, nacieron al calor de la lucha contra el impacto destructivo de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional aplicada por el General Gustavo Álvarez Martínez, organizaciones como el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (CODEH), que durante varios años dirigió el doctor Ramón Custodio López y el Comité de Familiares contra los Detenidos Desaparecidos de Honduras (COFADEH). En la primera mitad de la década del 90, surgieron nuevos grupos y movimientos sociales tales como los grupos ecologistas, feministas y étnicos, y organizaciones dedicadas fundamentalmente a la lucha por la reforma del sistema político como la Fundación Democracia y Desarrollo y el Foro Ciudadano. La Fundación Democracia y Desarrollo data de diciembre de 1992 y el Foro Ciudadano del mes de septiembre de 1997.

La severa crisis social generada por el impacto destructor del huracán y tormenta tropical Mitch (octubre, 1998) y la necesidad de articular una posición común de parte de la Sociedad Civil organizada de cara a la reunión con la cooperación externa en Estocolmo (mayo, 1999), hizo que la mayoría de los nuevos movimientos sociales existentes, se aglutinaran por un tiempo en el seno del denominado Espacio INTERFOROS. Formaron parte del Espacio INTERFOROS, en el momento en que tuvo mayor capacidad de agregación, que fue precisamente en el momento que se elaboró su propuesta de *Plan de Reconstrucción y transformación de Honduras* (mayo, 1999), las siguientes agrupaciones de la Sociedad Civil organizada: la Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONOG), la Coordinadora de Instituciones Pro Niños y Niñas de Honduras (COIPRODEN), la Comisión Permanente de Reconstrucción (CPR), la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH), el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH), el Foro Caritas, el Foro Ciudadano, la Red de Comercialización Comunitaria, la Red de Mujeres y la Red de Jóvenes. El Foro Ciudadano se retiró eventualmente del Espacio INTERFOROS y ha mantenido una actividad de lucha por la reforma del sistema político. Sus comunicados periódicos, que ocupan una página de algunos de los diarios de más amplia circulación en el país, se han vuelto proverbiales. En estos comunicados, el Foro Ciudadano se refiere a aspectos específicos del siste-

ma político y asume una posición crítica frente a los mismos. A diferencia de otras iniciativas de esta naturaleza, que no han resistido la prueba del tiempo, el Espacio INTERFOROS continua con vida y ha mantenido una posición indeclinable y beligerante en lo relativo a la participación de la Sociedad Civil en el diseño y ejecución de la Estrategia (gubernamental) de Reducción de la Pobreza (ERP).

Parte importante de la lucha de los nuevos movimientos sociales, ha estado orientada a lograr espacios de participación en entidades del Estado de reciente creación, a tener voz en los procesos de selección de funcionarios del Estado y a exigir rendición de cuentas a los mismos. En este sentido, hay que destacar la lucha librada por entidades de la Sociedad Civil para obtener un espacio de participación en la configuración del Consejo Nacional de Seguridad (CONASIN) o el importante papel jugado en la selección de la amplia lista de candidatos a convertirse en magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La contribución de la Sociedad Civil al fortalecimiento de la democracia hondureña es invaluable. Ella ha estado allí para recordar a los políticos y a los funcionarios estatales la responsabilidad social que tiene con sus electores, con los ciudadanos y con los altos intereses de la nación hondureña.

Al referirse a la participación de la Sociedad Civil organizada en la vida política nacional, no se puede ignorar el papel jugado en este sentido por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC). El FONAC fue creado el 4 de noviembre de 1994 por el Presidente Carlos Roberto Reina, sin embargo, solo comenzó a funcionar en el mes de mayo 1998, una vez que el Presidente Carlos Roberto Flores publicara un acuerdo ejecutivo conteniendo su reglamento. El primer secretario ejecutivo del FONAC fue Marco Orlando Iriarte, dos veces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH). Fue sustituido en las postrimerías del régimen del Presidente Flores por Juan Ferrera, un connotado líder empresarial que fue Ministro de Finanzas del régimen del Presidente Carlos Roberto Reina.

El FONAC fue definido como un órgano de consulta inmediata y de intermediación entre el Presidente de la República y la Sociedad Civil. Su papel es el de contribuir al procesamiento de propuestas, acuerdos y recomendaciones y de darles seguimiento. Dentro de este marco, el FONAC se convirtió en un espacio privilegiado para consensuar con la Sociedad Civil organizada un conjunto de propuestas de amplio contenido social entre las cuales hay que destacar las siguientes: propuesta de bases de una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible para el Plan de Reconstrucción Nacional, propuesta de Estrategia de la Sociedad Civil para la Transformación y Reconstrucción Nacional, propuesta para un nuevo sistema educativo nacional, propuesta de estrategia sobre seguridad de las perso-

nas y sus bienes y propuesta de transformación del sector agrario, forestal y ambiental. Junto a otras instituciones, el FONAC se encuentra actualmente involucrado en el proceso de construcción de una visión de país.

## **7. Las reformas políticas del programa de modernización del Estado vuelven al escenario**

El programa de reformas políticas esbozadas al inicio de la década del 90 por la Comisión de Modernización del Estado entró en un proceso de relativo abandono.

Se logró avanzar en materia del voto (se estableció el voto domiciliario y el voto en papeletas separadas, primero en dos papeletas en las elecciones generales de 1997 y en tres papeletas, en las elecciones generales del 2001), pero las reformas políticas relativas a:

- la reducción de los requisitos para la creación e inscripción de partidos políticos y para facilitar la inscripción de candidaturas independientes, al establecimiento de mecanismos que aseguren la democratización a fondo de los partidos políticos, para lograr una participación más decidida y efectiva de los ciudadanos en la organización, dirección y supervisión de los partidos a los que estén afiliados;
- la regulación de los procesos electorales internos de los partidos políticos y de su funcionamiento, que diferencie respecto de lo último entre gastos de funcionamiento y los originados por las campañas electorales;
- la reducción del período para realizar propaganda política previa a las elecciones internas de cada partido político y para cargos de elección popular;
- la ampliación de los medios para el ejercicio de la democracia participativa, favoreciendo el recurso al plebiscito e instaurando el *referéndum* para asuntos de trascendencia para la nación;
- la reorganización del Tribunal Nacional de Elecciones e integración del mismo con ciudadanos de honorabilidad reconocida y designación de los mismos por el Congreso Nacional (o alternativamente por elección directa);
- la separación del Registro Nacional de las Personas para transformarlo en un organismo técnico, modernizando su organización y procedimientos de registro y estableciendo el sistema de carrera para su personal;
- y la emisión de una Ley que procure la democratización a fondo de las organizaciones sociales, especialmente las empresariales, sindicales y gremiales,

se vieron desplazadas de la agenda política durante casi una década. Esto se debió, en buena medida, al protagonismo que adquirió el proceso de desmilitarización del Estado y de subordinación de los militares hondureños al soberano poder civil.

Sin embargo, concluida la década de los 90, el tema de las reformas políticas prefiguradas por la propuesta de modernización del Estado, fue colocado de nuevo en la agenda de los debates. A lo largo del año 2001, se logró reunir una comisión de alto nivel de los partidos políticos legalmente inscritos para discutir una propuesta de realización de la mayoría de las reformas políticas aludidas. Fue así que, contando con el apoyo de el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los representantes de los diferentes partidos políticos legalmente inscritos se pusieron de acuerdo en lo que se denominó un Manifiesto de los Partidos Políticos, que fue suscrito por los candidatos presidenciales el 4 de septiembre del 2001.

Este documento contiene los elementos básicos de una reforma político electoral orientada a 1) separar el Tribunal Nacional de Elecciones del Registro Nacional de las Personas y a convertir ambas entidades eficientes; 2) incorporación del plebiscito y el *referéndum* como mecanismo de consulta directa al pueblo; 3) realizar elecciones internas en el mismo año que las elecciones generales y reducir la duración de los periodos de campaña electoral: 45 días para las elecciones internas y 90 días para las elecciones generales; 4) establecer mecanismos de control para el financiamiento de las campañas electorales; 5) buscar nuevos mecanismos para la elección de los diputados, entre los que se contemplan la elección de diputados por distritos electorales y por lista nacional; 6) estudiar la posibilidad de decidir sobre la figura de los designados presidenciales cuya eliminación había sido sugerida por varios sectores de la Sociedad Civil organizada; y 7) emitir una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Política que recoja las modificaciones al sistema político electoral.

El grueso de las reformas político electorales contenidas en el Manifiesto de los Partidos Políticos del 4 de septiembre del 2001 pasaron a formar parte de un proyecto de ley que fue presentado al Congreso Nacional de la República para su discusión y aprobación el 11 de abril recién pasado. Los elementos básicos del proyecto de ley en referencia son los siguientes: “1) Se eliminan los designados presidenciales y se sustituyen por un vicepresidente. 2) El Congreso Nacional elegirá a los magistrados del Tribunal Nacional de Elecciones de una nómina de candidatos. Este organismo será independiente y especializado y sus resoluciones en materia electoral serán inapelables. 3) Se crea el plebiscito y el *referéndum* como métodos de consulta popular. 4) El Registro Nacional de las Personas no tendrá función electoral y únicamente proporcionará información al Tribunal Nacional de Eleccio-

nes para que éste elabore el censo nacional. El director y el subdirector serán electos por el Congreso Nacional por mayoría calificada de una lista que se presente. Y 5) Se regularán las inmunidades de diputados y otros funcionarios”.<sup>8</sup>

¿Cuál es el significado de estas reformas? Hay un acuerdo unánime con respecto a que los Designados Presidenciales, que datan de la Constitución Política de 1957, han resultado innecesarios. Volver a restaurar la figura de un vicepresidente es visto, en este contexto, como una necesidad perentoria. El Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de las Personas han sido instituciones altamente politizadas. Han actuado como espacios privilegiados en los cuales se emplean los activistas de los partidos políticos, lo que los ha convertido en entidades relativamente ineficientes. De allí que su reforma se considera urgente. Sin embargo, no debería pensarse que se trata de una cosa fácil ya que el clientelismo es una práctica muy arraigada en los partidos políticos y en la sociedad hondureña. Debido al sistema de inmunidades, el Congreso Nacional de la República ha sido visto como una suerte de refugio para personas que se aprovechan de los privilegios que inviste para huir del brazo de la justicia.

Como puede verse, las reformas políticas electorales propuestas dejaron pendiente la cuestión de los mecanismos de elección de los diputados al Congreso Nacional y la reducción del número de los mismos. El tema de la reducción de los diputados no formó parte del proyecto de ley que nos ocupa porque no encontró simpatía entre los diputados del Congreso Nacional de la República. El opositor Partido Liberal se pronunció en contra de la reducción del número de diputados.<sup>9</sup> Una posición semejante adoptaron los líderes del PINU y del PDCH, que argumentan que la reducción del número de diputados en el Congreso Nacional conspira contra su aspiración de mejorar su representación a nivel del mismo. El Foro Ciudadano ha insistido en la necesidad de que se reduzcan los diputados y en una reforma profunda en el Congreso Nacional de la República.<sup>10</sup> El Cardenal Oscar Andrés Rodríguez apoyó públicamente la idea de reducir el número de los diputados al Congreso Nacional y según destaca una crónica periodística “arremetió (...) contra los dirigentes políticos que se oponen a la reducción de diputados y consideró que no son repre-

8 LA TRIBUNA, 12 de abril del 2002, p. 10.

9 Véase EL HERALDO, 1 de marzo del 2002, p. 14.

10 Véase EL HERALDO, 19 de marzo del 2002.

11 EL HERALDO, 5 de marzo del 2002, p. 14.

12 Manuel Acosta Bonilla, “Reformas judiciales para lograr el Estado de derecho” en *Revista política de Honduras*, Tegucigalpa, agosto, 2000, pp. 13-14.

13 Véase “Propuesta de enmiendas constitucionales para la reforma del Poder Judicial”, en *Revista Política de Honduras*, Tegucigalpa, 2000, p. 137 y ss.

sentantes del pueblo quienes, desde el Congreso Nacional, se opongan a esa aspiración”.<sup>11</sup> Todavía sigue en estudio en el seno de la Comisión Política de los Partidos Políticos, los mecanismos para la elección de diputados al Congreso Nacional de la República.

Aunque no formaban parte de las reformas al sistema político-electoral propiamente dicho, constituían parte importante de las reformas institucionales propuestas por la Comisión de Modernización del Estado, las reformas al Poder Judicial. Vamos a dedicarle unos párrafos a las mismas, habida cuenta que la democracia representativa no puede funcionar bien si no existe un sistema judicial confiable y eficiente. Las discusiones sobre la reforma del Poder Judicial encontraron un marco de desarrollo en el seno de la Comisión Presidencial de Modernización que promovió varios encuentros con sectores representativos de la Sociedad Civil para consensuar las reformas pertinentes. La Comisión de Modernización del Estado llegó hasta preparar un proyecto de decreto para reformar el capítulo XII de la Constitución de la República relativo al Poder Judicial, sobre todo en lo relativo a la elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, el período de duración de su mandato y sus facultades. El decreto en referencia llegó hasta el Congreso Nacional de la República, donde fue engavetado.<sup>12</sup>

En un evento promovido por la Fundación Democracia y Desarrollo celebrado a finales del mes de mayo de 1995 se presentó una propuesta de reformas en el mismo sentido. No tenemos información para determinar si se trata en esencia de la misma propuesta elaborada en el seno de la Comisión de Modernización del Estado o de una propuesta ligeramente diferente. De esta propuesta es necesario, sin embargo, destacar el mecanismo de selección propuesto para la selección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia porque fue el que finalmente se impuso. Veamos. En la reforma propuesta, se establece que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, de una nómina de candidatos propuestos por una Junta Nominadora que estará integrada por representantes de las siguientes organizaciones: 1) Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; 2) Consejo de Educación Superior; 3) Federación de Colegios Profesionales de Honduras; 4) Colegio de Abogados de Honduras; 5) Organizaciones de la Empresa Privada; 6) Organizaciones de Trabajadores, y 7) Organizaciones Campesinas. La lista de la Junta Nominadora debería tener, se sugiere, por lo menos, el triple de los magistrados a elegirse. Los magistrados deberían durar siete años en sus funciones.<sup>13</sup>

Como ha quedado indicado, este fue el espíritu de la reforma al poder Judicial que finalmente se impuso cuando el tema volvió a la agenda de los debates, lo que ocurrió hasta el año 2000 en que el Presidente

Carlos Flores seleccionó una Comisión de Notables encargada de dar los lineamientos para la reforma del Poder Judicial. El nombramiento de esta Comisión de Notables fue precipitado por un valiente informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos sobre el funcionamiento del Poder Judicial.

La Comisión de Notables nombrada por el gobierno se hizo eco de las propuestas de reformas que se originaron a inicios de la década del 90 en el marco de los debates de la Comisión de Modernización del Estado y de instituciones de la Sociedad Civil como la Fundación Democracia y Desarrollo. El Congreso Nacional aprobó la reforma constitucional requerida y se inició el período de nombramiento de candidatos por la Junta Nominadora. Se eligieron 45 candidatos para nombrar los 15 magistrados de la Corte Suprema de Justicia establecidos por la reforma constitucional a que se hace referencia. Sin embargo, a la hora de seleccionar los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se impuso el criterio político que tradicionalmente ha conspirado contra la imparcialidad de la justicia hondureña: la militancia partidaria de los togados. Ocho de los magistrados nombrados fueron militantes del Partido Nacional y siete, militantes del Partido Liberal.

Volvió a repetirse la misma historia de siempre, la que un experimentado abogado de los tribunales de justicia, resumió de la manera siguiente: “En la escogencia de la cúpula del Poder Judicial, se da por entendido, tácitamente, que el partido ganador tendrá seis magistrados y el perdedor, tres. Es el Presidente electo, quien escoge a los seis, en su mejor momento de euforia que sigue al triunfo electoral, y el líder de la segunda fuerza política, el que escoge a los tres. Uno y otro algunas veces, hacen consultas con amigos cercanos, y dependiendo de las intenciones, buenas o malas, se decidirán en la escogencia, o por abogados que siempre se harán respetar o por cualquiera. En este momento también entran en acción los círculos de poder económico, que se aproximan a ambos personajes, obviamente para ejercer presión, a fin de lograr poner a sus abogados en la Corte Suprema de Justicia. Con este sistema, ha habido Jefes del Ejecutivo que han extendido sus dominios a otro poder del Estado y han manejado al Poder Judicial a su antojo; otros lo hicieron en menor medida, y otros observaron absoluto respeto por la magistratura. Teniendo la cúpula judicial un origen como el reseñado, el resto del aparato que hace la función jurisdiccional del Estado, sigue el mismo patrón, de lo cual resulta que los tribunales de primera y segunda instancia, quedan repartidos entre las mismas fuerzas políticas, en la proporción señalada, dos a uno”.<sup>14</sup>

El mecanismo de repartición de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia empleado por los partidos políticos tradicionales, ha generado desconcierto entre aquellas personas que confiaban en que pudiera imponerse la idoneidad profesional de los escogidos

como mecanismo para la selección de los togados. Haciéndose eco de este desencanto, un atento observador del acontecer nacional dejó consignado lo siguiente: “Los hondureños que aspirábamos a un nuevo sistema de impartir justicia con profesionalismo e imparcialidad, después de poner a prueba la nueva manera de elegir los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), estamos desilusionados, porque como dice nuestro pueblo, sigue el maíz a peso en ese poder del Estado, donde continúa imperando el empirismo, el tradicionalismo y, como siempre, la política, y quizás más que antes, porque los magistrados actuales salieron corregidos y aumentados en ese campo. La mayoría, ocho magistrados nacionalistas frente a los siete liberales, han actuado como una aplanadora, poniendo de relieve los intereses partidarios, en primer lugar para darle un poder absoluto a la presidente de esa Corte para que haga y deshaga a su antojo, y en segundo lugar, para convertir ese poder del Estado en otro refugio de activistas del Partido Nacional”.<sup>15</sup>

A pesar de que en abril recién pasado, los presidentes de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), suscribieron un compromiso para fortalecer la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, todavía es mucho el camino que queda por recorrer en materia de la construcción de una justicia pronta, oportuna y, sobre todo, confiable. Actuaron como testigos de honor en la firma de este compromiso público, importantes miembros de la Sociedad Civil organizada.<sup>16</sup>

## 8. Una mirada sobre los resultados electorales y la cultura política

En las dos últimas décadas, hemos asistido, si excluimos las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de abril de 1980, a seis elecciones generales para la selección de Presidente, Diputados y Alcaldes Municipales.

Esto es algo inédito en la historia política del país. La transición de un régimen político a otro fue una de las cosas más difíciles en la historia política hondureña. En este contexto, fueron comunes los regímenes políticos impuestos por el gobierno de turno, las elecciones fraudulentas, la guerra civil y, más recientemente, el golpe de Estado militar. En los últimos cincuenta años, tres gobiernos civiles fueron derribados por los militares. Estamos hablando del golpe de Estado del 21 de octubre de 1956 que derribó a Julio Lozano Díaz,

<sup>14</sup> Max Velásquez Díaz, “Las reformas al Poder Judicial” en *Revista política de Honduras*, Tegucigalpa, agosto, 2000, p. 128.

<sup>15</sup> Oscar Lanza Rosales, “Esa era la Corte Suprema de Justicia que queríamos” en *LA TRIBUNA*, 13 de marzo del 2002, p. 5.

<sup>16</sup> Véase *EL HERALDO*, 11 de abril del 2002, p. 4.

del golpe de Estado que el 3 de octubre de 1963 derribó a Ramón Villeda Morales y del golpe de estado del 4 de diciembre de 1972 que derribó a Ramón Ernesto Cruz.

Puesto en pocas palabras, seis elecciones generales en rigurosa línea de continuidad, es algo inédito en la historia política nacional y habla muy en alto de la consolidación del régimen democrático en el país. Habla también muy alto de la consolidación del mismo, el hecho que estos procesos electorales hayan sido honestos, limpios, transparentes y, sobre todo, aceptados por los contendientes como el veredicto definitivo sin alegaciones de fraude, como ha sido corriente en la historia electoral del país.

Después de este breve preámbulo, veamos los resultados electorales en perspectiva.

### 8.1 Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1980

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Liberal	495,779	49.41
Partido Nacional	423,623	42.21
PINU	35,052	3.49
Candidaturas independientes		
Rodríguez Díaz	2,214	0.22
Bográn Madrid	2,076	0.21
Jimenez Medina	658	0.07
Nulos	24,221	2.41
Blancos	19,847	1.98
Total votos escrutados	1,003,470	100
Inscritos	1,233,756	
Abstencionismo	230,286	18.67

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

Como puede verse, las elecciones de 1980, válidas para la selección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, fueron ganadas por el Partido Liberal, que obtuvo el 49.41% de los votos frente a su tradicional rival, el Partido Nacional, que obtuvo el 42.21% de los sufragios. El Partido de Innovación y Unidad (PINU) obtuvo el 3.49 % de los sufragios registrados, lo que le dio derecho a tener un diputado en la Asamblea Nacional Constituyente. La candidaturas independientes a diputados obtuvieron el 0.49% de los votos, lo que no les dio el derecho a obtener ningún curul en la Asamblea Nacional Constituyente. La abrumadora mayoría de los diputados de este cuerpo deliberante se pusieron de acuerdo para nombrar al general Policarpo Paz García como Presidente provisional de la República. Como se sabe, Paz García había llegado al poder por decisión del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, el que decidió deponer al general Juan Alberto Melgar Castro y colocar en su lugar a Paz García. La Asamblea Nacional Constituyente, presidida por el Doctor Roberto Suazo Córdova, redactó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que sirvió de base para las elecciones generales de noviembre de 1981. En las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente celebradas el 20 de abril de 1980 se presentaron por primera vez tres candidaturas independientes las

que juntas obtuvieron el 0.5% de los sufragios emitidos. El 2.4% de los votos emitidos fueron nulos y el 2.0% fueron en blanco. Hubo un abstencionismo del 18.67%.

### 8.2 Elecciones generales de 1981

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Liberal	636,392	52.39
Partido Nacional	491,089	40.43
PINU	29,419	2.42
PDCH	19,163	1.58
Candidaturas independientes		
López López (Copán)	514	0.04
Delgado Pérez (Cortés)	2,572	0.21
Mayorga Madrid (Yoro)	911	0.08
Nulos	17,244	1.42
Blancos	17,430	1.43
Total votos escrutados	1,214,734	100
Inscritos	1,542,800	
Abstencionismo	328,066	21.26

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

En las elecciones generales de noviembre de 1981, el Partido Liberal volvió a alzarse con el triunfo habiendo obtenido el 52.39% de los votos escrutados. El Partido Nacional obtuvo el 40.43% de los votos. Triunfó, en consecuencia, el candidato presidencial del Partido Liberal, el doctor Roberto Suazo Córdova. El PINU obtuvo el 2.42% de los sufragios y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), obtuvo el 1.58% de los sufragios. En estas elecciones, se volvieron a presentar varias candidaturas independientes, las que juntas obtuvieron apenas el 0.33 % de los sufragios escrutados. El 1.42% de los votos emitidos fueron nulos y el 1.44% lo fueron en blanco. Hubo un abstencionismo del 21.26%.

### 8.3 Elecciones generales de 1985

(Resultados electorales)

Partido político	Votos	Porcentaje
<b>PARTIDO NACIONAL</b>	701,406	43.9
Rafael Leonardo Callejas	656,882	93.65
Fernando Lardizabal	22,163	3.16
Juan Pablo Urrutia	20,121	2.87
Votos de partido	2,240	0.32
<b>PARTIDO LIBERAL</b>	786,771	49.23
Oscar Mejía Arellano	250,519	31.85
Efraín Bu Girón	64,230	8.17
José Azcona Hoyo	424,358	53.95
Carlos Roberto Reina	43,373	5.51
Votos de partido	4,144	0.52
<b>PINU</b>	23,705	1.48
<b>PDCH</b>	30,173	1.89
Nulos	27,733	1.73
Blancos	28,230	1.77
Total votos escrutados	1,597,841	100
Inscritos	1,901,757	
Abstencionismo	303,916	15.98

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones. (Debido a discrepancias en los datos, he utilizado el acta oficial de las elecciones de 1985 que fue publicada en La Tribuna, 24 de diciembre de 1985, p. 8).

Como se sabe, las elecciones generales de 1985 tuvieron una característica que las distingue de cualquier otro proceso electoral que se haya celebrado en el país.

Tuvieron la peculiaridad de haber reunido en un solo proceso electoral las elecciones internas de los partidos políticos y las elecciones generales. Esto ayuda a entender por qué José Simón Azcona Hoyo del triunfador Partido Liberal se haya convertido en el Presidente de la República. Azcona Hoyo fue el candidato que obtuvo más votos del triunfador Partido Liberal (424,358 votos). En cambio, Rafael Leonardo Callejas, el candidato que recibió individualmente el mayor número de votos en las elecciones generales (656,882 votos), fue el candidato que obtuvo el mayor número de sufragios al interior del perdedor Partido Nacional. En conjunto, el Partido Liberal obtuvo el 49.23% y el Partido Nacional, obtuvo el 43.90%. El PINU obtuvo el 1.48% de los sufragios y el PDCH el 1.89% de los mismos. No hubo candidaturas independientes. El 1.73% de los votos fueron nulos y el 1.77% fueron emitidos en blanco. Hubo un abstencionismo del 15,98%.

#### 8.4 Elecciones generales de 1989 (Resultados electorales)

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Nacional	916,131	50.96
Partido Liberal	776,698	43.2
PINU	33,902	1.88
PDCH	25,453	1.42
Nulos	26,936	1.5
Blancos	18,692	1.04
Total votos escrutados	1.797.812	100
Inscritos	2.363.448	100
Abstencionismo	565636	23.93

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

En las elecciones generales de 1989, el Partido Nacional se alzó con el 50.96% de los sufragios obteniendo un triunfo resonante. El Partido Liberal obtuvo el 43.20% de los sufragios. El triunfador Partido Nacional llevaba como candidato presidencial al licenciado Rafael Leonardo Callejas quien fue ungido como Presidente de la República. El PINU obtuvo el 1.88% de los sufragios y el PDCH el 1.42% de los mismos. El 1.50% de los votos escrutados fueron nulos y el 1.04 fueron depositados en blanco. Hubo un abstencionismo del 23,93%.

#### 8.5 Elecciones generales de 1993 (Resultados electorales)

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Liberal	906,793	51.05
Partido Nacional	735,123	41.39
PINU	48,471	2.73
PDCH	20,350	1.15
Nulos	43,572	2.45
Blancos	21,895	1.23
Total votos escrutados	1.776.204	100
Inscritos	2.734.116	
Abstencionismo	957,912	35.04

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

En las elecciones generales de 1993, se alzó con el triunfo el Partido Liberal con el 51.05 % de los sufra-

gios escrutados. El Partido Nacional obtuvo el 41.390% de los sufragios escrutados. El Partido Liberal llevó a la presidencia a Carlos Roberto Reina. El PINU obtuvo el 2.73% de los sufragios, y, el PDCH obtuvo el 1.15% de los mismos. El 2.45% de los votos resultaron nulos y el 1.23% fueron emitidos en blanco. Hubo un abstencionismo del 35.4%.

#### 8.6 Elecciones generales de 1997 (Resultados electorales)

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Liberal	1,040,403	49.7
Partido Nacional	844,985	40.31
PINU	41,525	1.98
PDCH	24,737	1.18
UD	23,745	1.13
Nulos	86,617	4.24
Blancos	34,056	1.46
Total votos escrutados	2,096,566	100
Inscritos	2,802,962	
Abstencionismo	706,396	25.2

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

En las elecciones generales de 1997, volvió a alzarse con el triunfo el Partido Liberal, el que obtuvo el 49.70% de los votos depositados en las urnas. El Partido Nacional, su principal adversario, obtuvo el 40.31% de los sufragios. El triunfador Partido Liberal llevó a la Presidencia de la República al Ingeniero Carlos Roberto Flores Facussé. El PINU obtuvo el 1.98% de los votos, el PDCH el 1.18% de los votos y el novel Partido de Unificación Democrática (UD) obtuvo el 1.13% de los votos. La UD, como se le conoce, resultó de una amplia alianza de grupos de izquierda y fue reconocido legalmente por el Tribunal Nacional de Elecciones, como ha quedado indicado, en el mes de enero de 1994. El 4.24% de los votos depositados en las urnas fueron nulos y el 1.46% lo fueron en blanco. Hubo un abstencionismo del 25.20%.

#### 8.7 Elecciones generales del 2001 (Resultados electorales)

Partido político	Votos	Porcentaje
Partido Nacional	1,137,734	49.79
Partido Liberal	964,590	42.21
PINU	31,666	1.39
UD	24,102	1.05
PDCH	21,089	0.92
Nulos	81,959	3.59
Blancos	23,927	1.05
Total votos escrutados	2,285,067	100
Inscritos	3,437,454	
Abstencionismo	1,152,387	33.52

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones.

En las elecciones generales del 2001, triunfó el Partido Nacional que obtuvo el 49.79 % de los votos. Su principal rival, el Partido Liberal, obtuvo el 42.21 % de los votos. Con este triunfo, el Partido Nacional elevó al solio presidencial a su candidato, Ricardo Maduro Joest. El PINU obtuvo el 1.39 % de los votos, la UD el

1.05 % y el PDCH el 0.92 % de los votos. El 3.59 % de los votos fueron declarados nulos y el 1.05 % fueron depositados en blanco. Hubo un abstencionismo del 33.52%.

### **8.8. Algunos rasgos característicos de las elecciones generales de las dos últimas décadas**

El proceso electoral que se inició en el año de 1980, después de alrededor de una década de gobiernos militares, ha servido para reafirmar la naturaleza esencialmente bipartidista del sistema de partidos políticos del país. Las opciones para ganar la Presidencia de la República siempre han estado en manos de los candidatos del Partido Liberal o del Partido Nacional. Juntos han controlado, en los procesos electorales que aquí se analizan, más del 90% de los votos emitidos por los electores. En las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1980, el Partido Liberal y el Partido Nacional juntos obtuvieron el 91.61%. En las elecciones generales de 1981, obtuvieron el 92.81% de los votos. En las elecciones generales de 1985, obtuvieron el 93.13% de los votos. En las elecciones generales de 1989, obtuvieron el 94.17% de los votos. En las elecciones generales de 1993, obtuvieron el 92.44% de los votos. En las elecciones de 1997, obtuvieron el 90.01% de los votos y en las elecciones del 2001, obtuvieron el 93.13% de los votos.

No ha existido y no se visualiza aún la posibilidad de una fuerza política emergente que pueda competir con los denominados partidos políticos tradicionales, que datan de finales del siglo XIX (el Partido Liberal) y de inicios del siglo XX (el Partido Nacional). El PINU, el PDCH y, más recientemente, la UD, no han tenido ni remotamente la posibilidad de aspirar seriamente a la Presidencia de la República o a controlar la mayoría de los diputados al Congreso Nacional. Su capacidad de movilización electoral ha sido, para decir lo menos, sumamente precaria. Su potencial electoral apenas ha estado ligeramente por encima del total de electores que han emitido votos declarados nulos y de los que han sido depositados en blanco. En las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente, el PINU obtuvo el 3.49% de los votos. En las elecciones generales de 1981, el PINU y el PDCH obtuvieron juntos el 4.0% de los votos escrutados. En las elecciones de 1985, obtuvieron el 3.37% de los votos. En las elecciones generales de 1989, obtuvieron el 3.3% de los votos y en las de 1993, el 3.88% de los votos. El PINU, el PDCH y la UD obtuvieron juntos en las elecciones generales de 1997, el 4.29% de los votos y en las del año 2001, el 3.41% de los votos.

Sin embargo, el voto en tres papeletas separadas que comenzó a aplicarse en las elecciones generales del 2001, le ha abierto nuevas posibilidades a los partidos políticos pequeños. Mediante una política inteligente de concentrar los votos en aquellos departamentos y municipios en los cuales tienen mayor número de electores y de realizar alianzas estratégicas con sectores descontentos del Partido Liberal, el PINU, y sobre todo, la UD y el PDCH, lograron un número inusitado de diputados en el Congreso Nacional y un buen número de alcaldes y regidores municipales. En las recién pasadas elecciones generales, el PINU, la UD y el PDCH juntos lograron obtener 12 diputados al Congreso Nacional: 5 para la UD, 4 para el PDCH y 3 para el PINU. El PDCH obtuvo tres alcaldías municipales y 45 regidurías, la UD obtuvo 27 y el PINU, 21. Aunque estamos frente a un hecho trascendental, estos logros están a considerable distancia de lo que obtuvieron en el proceso electoral en referencia, los partidos políticos tradicionales. El Partido Nacional obtuvo 61 diputados y el Partido Liberal 55. El Partido Nacional obtuvo 149 alcaldías y el Partido Liberal, 146. El Partido Liberal obtuvo 886 regidores municipales y el Partido Nacional, 875.<sup>17</sup>

El hecho de que el partido de gobierno no haya obtenido mayoría absoluta en el Congreso Nacional de la República, puede concederle a los diputados de los partidos políticos pequeños, en coyunturas específicas, una gran significación. Una alianza del opositor Partido Liberal con los partidos políticos pequeños puede derrotar cualquier iniciativa de ley planteada por los diputados del gobernante Partido Nacional. Una alianza de los diputados del Partido Nacional con los diputados del Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), como ha ocurrido recientemente en la aprobación de un paquete de impuestos, puede darle al partido de gobierno la mayoría simple que requiere para hacer aprobar una iniciativa de ley. En aquellas materias en que el partido de gobierno y el opositor Partido Liberal estén de acuerdo, el voto de los diputados de los partidos pequeños pierde toda significación.

Como ha quedado indicado, desde el punto de vista técnico, los procesos electorales han alcanzado un alto nivel de credibilidad. Se han visto liberados de alegaciones de fraude de parte de las fuerzas políticas contendoras y son plenamente aceptados por las mismas. Por otro lado, el voto en tres papeletas separadas permite al elector distribuir sus preferencias electorales entre candidatos de diferentes partidos. Eso abre nuevas opciones a la expresión de su voluntad. En este sentido, uno tiene la impresión que el voto presidencial seguirá siendo duro y en beneficio de los partidos tradicionales, que son los que tienen las efectivas opciones de triunfo. Sin embargo, se espera mayores niveles de movilidad en el voto para diputados y para miembros de las corporaciones municipales. En este

---

<sup>17</sup> Véase LA TRIBUNA, Tegucigalpa, 24 de diciembre del 2001, p. 12.

último caso, una inteligente política de alianzas, puede abrir opciones de poder a candidatos impulsados por los partidos políticos pequeños y/o por organizaciones de la Sociedad Civil organizada.

Durante los procesos electorales de la década del 80, el porcentaje de abstencionismo fue relativamente bajo. En esos años, mantuvo un promedio de 19.96%. En los últimos procesos electorales, el nivel de abstencionismo ha sido relativamente alto. Ha mantenido un promedio del 27.55%. El mayor nivel de abstencionismo ocurrió en las elecciones de 1993. Durante ese proceso electoral, el abstencionismo fue del 35.04%. El proceso electoral recién pasado, tuvo un nivel de abstención igualmente alto. Estamos hablando de un porcentaje de abstención electoral del 33.52%. Indagar sobre los determinantes del abstencionismo electoral excede los límites de este breve ensayo. Sin embargo, hay que notar que los altos porcentajes de abstención electoral observados coinciden con períodos en que el partido de gobierno pierde las elecciones, lo que puede ser indicativo de agudos desencantos con el gobierno del partido político saliente y de un giro del electorado hacia la opción partidista alternativa, ya se trate del Partido Liberal, como en las elecciones generales de 1993 o del Partido Nacional, como en las elecciones generales del 2001. Sin embargo, comparados con otros países de la región la cantidad de electores que acude a los procesos electorales es, todavía, relativamente alta.

Un avance importante en materia de cultura política se encuentra asociado a los patrones de comportamiento de los electores en el día de las elecciones internas de los partidos políticos y en las elecciones generales. Los electores han acudido a las últimas elecciones internas de los partidos políticos y a las elecciones generales con un cierto espíritu deportivo que van dejando atrás los enfrentamientos, a menudo con resultados sangrientos, que eran corrientes en el pasado. Ha ido aumentando el nivel de tolerancia hacia el adversario político. Se ha ido volviendo moneda corriente el hecho de que los simpatizantes de un partido político puedan exhibir sus banderas y otros símbolos de su militancia frente a los simpatizantes de otro partido político sin recibir expresiones de burla o de desdén como ocurría en el pasado. Fue parte de una cultura política hoy día desaparecida el que una persona perdiera la vida por gritar un "Viva" a su partido político o al líder político de sus preferencias.

Es posible decir hoy, con toda propiedad, que el día de las elecciones internas de cada partido político y de las elecciones generales, se han convertido en una verdadera fiesta cívica. A esto está contribuyendo el uso cada vez más profuso de afiches, banderas y otros símbolos de identidad, que emplean los partidos políticos en sus campañas electorales, las que se han vuelto sumamente caras, por este motivo y por el uso creciente de la radio, la prensa escrita y la televi-

sión. No hay datos exactos sobre la cantidad de dinero que gastan los partidos políticos mayoritarios en sus campañas electorales. Según las estimaciones de un periódico local, en la pasada campaña electoral el Partido Liberal y el Partido Nacional gastaron unos cuatrocientos millones de lempiras cada uno.<sup>18</sup> Esto se encuentra a considerable distancia de lo que gastaron en la misma campaña electoral los partidos políticos minoritarios. Así, por ejemplo, la UD, reconoció haber gastado en las pasadas elecciones dos millones de lempiras.<sup>19</sup> Por otro lado, se sabe muy poco sobre la forma de financiamiento de los partidos políticos, sobre todo, de los partidos políticos tradicionales. Lo único realmente claro son los fondos que proceden de la deuda política que es financiada por el Estado. Ha trascendido también el monto de las aportaciones que dan algunos aspirantes a candidaturas de elección popular a las campañas electorales. Así, por ejemplo, un diputado del Partido Liberal reconoció que los miembros de la comisión de campaña de su partido tuvieron que firmar letras de cambio por 200 mil lempiras para apoyar la financiación de la recién pasada campaña electoral.<sup>20</sup> Muy poco se sabe de las aportaciones que brindan empresarios y otros sectores de altos ingresos de nuestra sociedad al financiamiento de las campañas electorales de los partidos políticos legalmente inscritos.

Es también notable el uso que se está haciendo de las encuestas de opinión en las campañas electorales, las que se han convertido en un instrumento de propaganda política. El que paga la encuesta, publica sus resultados si le son favorables y los utiliza para convencer al elector de que debe estar del lado de los ganadores. Si los resultados de la encuesta les son desfavorables, los oculta y/o los manipula. Esto abre mucho espacio a la especulación por parte de las compañías que se están dedicando a este importante como lucrativo negocio.

En este contexto de verdaderas batallas mediáticas, se ha vuelto muy importante el uso de los periódicos y de la televisión en la creación y venta de figuras e imágenes políticas. Al igual que en otros países del mundo, los medios de comunicación hablada, escrita o televisiva, tienden a tomar partido en las hasta ahora largas campañas electorales, que han arrancado tradicionalmente desde el propio momento en que el candidato del partido político triunfador recibe la banda presidencial. Como ha quedado indicado, están en proceso de discusión y aprobación reformas electorales que pretenden circunscribir las campañas electorales a los meses inmediatamente anteriores a las elecciones internas de los partidos políticos y a las elecciones generales.

18 *LA TRIBUNA*, 15 de diciembre del 2001, p. 14.

19 *Idem*.

20 *El Heraldo*, 3 de diciembre del 2001, p. 14.

## 9. Democracia y desigualdad social

Al igual que en otros países de América Latina, la democracia ha regresado a Honduras en un marco de un profundo proceso de desigualdad social que tiene como base un severo programa de ajuste estructural de la economía. La primera fase de este programa de ajuste estructural, la fase de estabilización económica, se inició en el régimen de Roberto Suazo Córdova y fue continuada por el gobierno de José Azcona Hoyo. Un programa de ajuste estructural de la economía propiamente dicho, se inició en el gobierno de Rafael Leonardo Callejas y ha sido continuado por los regímenes políticos que le han sucedido.

Las medidas liberalizadoras del programa de ajuste estructural, que tiene en la devaluación de la moneda, en la liberalización de las tasas de interés, en la reducción de los gastos sociales y en una política de contención salarial, algunos de sus elementos fundamentales, han contribuido a hacer, como se dice usualmente, a los ricos más ricos, a los pobres más pobres y al debilitamiento de la clase media urbana que se precipita hacia la categoría de los denominados nuevos pobres. En este contexto, la democracia pierde el aura legitimadora que le da su capacidad para atender las demandas sociales de la población y encuentra difícil superar las estructuras *clientelares* que han conspirado tradicionalmente contra el manejo eficiente del Estado. En un marco general de desempleo, pobreza y crecimiento acelerado del sector informal de la economía, el partido triunfador se ve inducido a sacar de sus puestos de trabajo a los activistas o funcionarios empleados por el partido del gobierno saliente, para emplear su propia clientela. Esto se hace cada vez más difícil, debido a las tendencias modernas hacia la reducción del empleo en el sector público y a la crisis fiscal del Estado, creada en buena medida por la evasión fiscal y las medidas liberalizadoras y de estímulo a la inversión y a la exportación de bienes, que reducen considerablemente el caudal de los ingresos del Estado.

Democracia y ajuste estructural se vuelven antitéticos y pueden conducir a la crisis de los partidos políticos tradicionales como instrumentos de agregación social y al renacimiento de liderazgos autoritarios y neopopulistas que ofrecen soluciones, a menudo demagógicas, a los acuciantes problemas sociales que a diario enfrentan los electores. A pesar del entorno adverso que crea el mar de pobreza en que se ven sumidos la gran mayoría de los hondureños y hondureñas, estamos lejos todavía, como ha podido verse, de asistir al descrédito de la opción electoral que representan los partidos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Nacional, los cuales se han rotado en la conducción del Estado en el periodo que transición democrática que nos ocupa en este ensayo.

## 10. Balance y perspectivas

La democracia representativa ha alcanzado un grado de estabilidad que no había logrado nunca en la historia política del país. Por primera vez en la historia patria, los hondureños, hombres y mujeres, hemos tenido el privilegio de asistir a siete procesos electorales en rigurosa línea de continuidad. Desde 1980 hasta el año 2001, los ciudadanos han vivido con entusiasmo seis elecciones generales para elegir Presidente, diputados y corporaciones municipales y una elección para seleccionar diputados para una Asamblea Nacional Constituyente. Esto es algo que no tiene paralelo en la historia política de un país en el que el cambio de autoridades gubernamentales estuvo permanentemente signado por la guerra civil, el fraude electoral, la imposición del candidato del partido de gobierno y el golpe de Estado militar. Los procesos electorales a que hacemos referencia, han tenido un alto grado de credibilidad de parte de la ciudadanía y de los partidos políticos contendores. Atrás quedaron las alegaciones de fraude electoral que fueron tan corrientes en la historia política reciente. En este sentido, los avances de la democracia política en Honduras están fuera de toda duda.

En los primeros años de la década del 90, se inició un rápido proceso de desmilitarización del Estado que devolvió a la majestad del poder civil la policía, los cuerpos de investigación del Estado y varias instituciones autónomas y semiautónomas del Estado que habían caído bajo la jurisdicción del poder militar. El proceso de desmilitarización concluyó con la eliminación del cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas, que había sido una concesión de la asamblea Nacional Constituyente de 1957 dominada por el Partido Liberal, y con el nombramiento de un civil, y no un militar como había sido costumbre, como titular del Ministerio de Defensa. La subordinación de los militares a la égida del poder civil ha sido uno de los más importantes logros de la democracia hondureña en la última década.

En forma paralela a la reforma económica, se insinuó a inicios de la década del 90, un proceso de desarrollo de la institucionalidad democrática del país. Para este propósito, se propusieron un conjunto de reformas políticas y electorales entre las cuales hay que citar el establecimiento del voto domiciliario, la utilización de papeletas separadas para la elección de Presidente de la República, diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano y a las corporaciones municipales, flexibilización de requisitos para la creación e inscripción de partidos políticos y la inscripción de candidaturas independientes, la reducción del período para realizar propaganda electoral, la introducción de instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum, la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro Nacional

de las Personas, la tecnificación de este último y la reducción del número de diputados al Congreso Nacional de la República. Sin embargo, a excepción del voto domiciliario y del voto en tres papeletas separadas, estas reformas a la institucionalidad democrática no avanzaron a lo largo de la década del 90, las que se vieron probablemente desplazadas de la agenda nacional por el rápido proceso de desmilitarización que requirió de unos cinco años para lograr sus principales objetivos. Fue durante el año 2001, en el marco de la campaña para las elecciones generales de ese año, que las reformas político-electorales sugeridas a inicios de la década del 90, volvieron a ser colocadas en la agenda política.

Ya se ha introducido al Congreso Nacional un proyecto de ley que aprobará alguna de esas reformas político-electorales. Me refiero a la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y del Registro Nacional de las Personas, a la eliminación de la figura de los designados presidenciales y su sustitución por un vicepresidente y la introducción de instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. El Tribunal Nacional de Elecciones se convertirá en un organismo autónomo integrado por magistrados electos por el Congreso Nacional. Lo propio ocurrirá con el director y el subdirector del Registro Nacional de las Personas. Sin embargo, todavía queda pendiente la introducción de una iniciativa que conduzca a la reducción del número de diputados y la búsqueda de un mecanismo de elección de los mismos que los induzca a la rendición de cuentas a sus constituyentes. Este punto de las reformas políticas se ha vuelto un tema altamente controversial y requerirá el esbozo de argumentos que puedan convencer a los partidos políticos opositores, sobre todo, a los partidos políticos pequeños, que esto no conspirará contra su aspiración de obtener una mejor representación a nivel de la cámara legislativa.

Las reformas políticas que están en proceso de discusión en el Congreso Nacional de la República y aquellas en las cuales todavía no hay consenso entre la comisión política de los partidos políticos como es, por ejemplo, el mecanismo de selección de los diputados, representarán sin duda un importante avance en la institucionalidad del país. Sin embargo, uno tiene la impresión de que las mismas no alterarán la esencia del carácter elitista y clientelista que ha dominado el quehacer de los partidos políticos del país. La aprobación del plebiscito y el referéndum representará un importante paso adelante en la participación de los electores en la toma de decisiones importantes para la vida social y política del país. Sin embargo, los resultados de su aplicación dependerán de la voluntad de los gobernantes y de la experiencia que vayan adquiriendo los ciudadanos en el uso del mismo. La adquisición de esta experiencia estará estrechamente ligada a la cantidad de información que reciba el electora-

do sobre los temas que vayan a ser objeto de plebiscito y referéndum y a la participación en amplios debates sobre los mismos.

Avanzan los esfuerzos que se hacen para reformar el tantas veces cuestionado sistema de impartir justicia, lo que es clave para garantizar igualdad jurídica a los ciudadanos, independientemente de su condición económica y social, como lo plantea el ideal democrático. Se ha mejorado el sistema de selección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia a través de una junta nominadora con amplia presencia de representantes de la Sociedad Civil. Sin embargo, a la hora de la selección final de los magistrados ha imperado la tradición de repartir los puestos entre los partidos políticos tradicionales otorgando la mayoría simple al partido político triunfador en las elecciones generales. De allí en adelante, no debe resultar extraño que continúen predominando criterios clientelistas a la hora de reclutar los administradores de la justicia a nivel regional o local.

Por su parte, las organizaciones de la Sociedad Civil pugnan por ganar espacios de participación para profundizar la institucionalidad democrática del país y el contenido social de la democracia. Desde el punto de vista de las organizaciones populares, la Sociedad Civil estuvo representada durante décadas por las centrales sindicales que aglutinaban en su seno a obreros, campesinos y pobladores urbanos. Ellas, y sobre todo, la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), jugaron un papel activo en el proceso de democratización del país. Ellas pugnarón durante décadas por la flexibilización del sistema político del país y demandaron la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones a nivel de los organismos del Estado. A partir de los años ochenta, comienza el lento proceso de diferenciación de la Sociedad Civil organizada. En esos años, fueron adquiriendo un rol protagónico, las entidades dedicadas a la defensa de los derechos humanos, las que abogaban por la defensa de los derechos de las mujeres y por la protección del medio ambiente. En los años noventa, el proceso de diferenciación de la Sociedad Civil organizada continua dando paso a sectores organizados que presionan activamente por una mayor apertura en el sistema político del país. Estamos hablando de entidades como el Foro Ciudadano, la Fundación Democracia y Desarrollo y una amplia gama de Organismos No Gubernamentales que se han ido perfilando como interlocutores válidos del Estado en el debate político e institucional. La destrucción provocada por el huracán Mitch en el territorio nacional y la eventualidad de una reunión con los cooperantes internacionales para pactar los términos de la reconstrucción del país, le dio un gran protagonismo a un conjunto de organizaciones que decidieron hacer un frente común en torno al denominado Espacio INTERFOROS.

Este conjunto de organizaciones de la Sociedad

Civil, la mayoría de las cuales se encuentran firmemente asentadas en las capas medias urbanas educadas del país, han venido jugando un papel de primera línea en la lucha por la participación social, la seguridad ciudadana, la reforma político-institucional y en las exigencias porque los funcionarios del Estado se acostumbren a la rendición de cuentas. Todo esto ha ocurrido en el marco de un verdadero repliegue del movimiento sindical organizado, que fue en el pasado, como ha quedado sugerido, el representativo por excelencia de la Sociedad Civil organizada vista desde el lado de las organizaciones de los sectores populares organizados. Para cualquier observador atento de la realidad nacional es obvio que la profundización de la democracia en el país tiene mucho que ver con la capacidad de la Sociedad Civil organizada de estructurarse adecuadamente y de presionar porque las reformas políticas ya prefiguradas y la exigencia, crecientemente repetida de la rendición de cuentas, puedan convertirse en realidad. Sin duda, la aprobación del plebiscito y el referéndum permitirán a la democracia hondureña transitar por nuevos rumbos.

Vistas las cosas en perspectiva, podemos decir que a lo largo de estos 22 años se ha avanzado sustancialmente en la consolidación del régimen democrático definido en términos de la definición minimalista de la democracia expuesta al principio. Estamos frente a un sistema democrático caracterizado por elecciones libres, periódicas e imparciales. En un régimen democrático en el cual los ciudadanos disfrutan de amplios espacios para expresar sus opiniones en asuntos de interés público y criticar las políticas del gobierno. Hay amplia libertad para constituir asociaciones y organizaciones sociales y políticas. En este sentido, hay que anotar que el régimen político democrático se ha abierto hasta el punto de haber aceptado la existencia de organizaciones políticas ligadas a la izquierda hondureña organizada.

Hay un amplio acceso a fuentes de información pública a través de la prensa periódica y de las telecomunicaciones. Sin embargo, todavía los funcionarios públicos electos no están acostumbrados a facilitar a los ciudadanos información pública en la cual basan las decisiones que toman. Todavía impera, hasta en cosas triviales, la idea del secreto de estado. Hay todavía una gran resistencia a la idea de la rendición de cuentas y a la idea de que los funcionarios públicos electos se deben al pueblo que los ha electo. Todavía predomina la visión de que una vez que el elector ha decidido, las decisiones públicas son patrimonio exclusivo de los representantes electos, sin una clara distinción entre lo público y lo privado.

La democracia hondureña ha logrado liberarse de la amenaza constante que representaban los militares que se habían convertido en un efectivo factor de poder. En un período de cinco años, el poder militar y policial del Estado fue subordinado a los líderes políti-

cos electos. Sin embargo, para consolidar lo logrado en institucionalidad democrática, queda mucho camino por recorrer en materia de fortalecimiento de los valores democráticos y de una cultura política democrática. En este último sentido, es vital el papel que puedan jugar las organizaciones de la Sociedad Civil organizada que han venido pugnando por espacios de participación en la discusión y toma de decisiones de asuntos de interés nacional y por inducir a los políticos a honrar las promesas que hacen a los ciudadanos en períodos electorales.

Sin embargo, el retorno de la democracia en el marco de políticas económicas que tienden a concentrar el ingreso, no deja de ser problemático. En este contexto, la aguda crisis fiscal del Estado que este tipo de políticas económicas trae consigo, incide negativamente en la capacidad de los regímenes democráticos para procesar las demandas de los electores más pobres y de las clases medias urbanas, que se ven precipitadas hacia la pobreza y que tienen que financiar en buena medida el presupuesto del Estado. La democracia va perdiendo, frente a este tipo de electores, su capacidad redistributiva y su halo de propiciadora de justicia social. Esto no deja de representar, en el mediano plazo, un peligro para la consolidación del régimen democrático, porque la gran mayoría del electorado no ve beneficios tangibles en la alternabilidad democrática, lo que puede resultar a la postre contraproducente para los denominados partidos tradicionales que han dominado el juego democrático. Estos partidos políticos corren el riesgo que el electorado vuelva sus ojos en búsqueda de soluciones populistas que tienen el encanto de ofrecer y de ignorar los procedimientos democráticos, como ha ocurrido en algunos países de Sudamérica. Este es, seguramente, uno de los grandes desafíos a que se enfrentan los partidos políticos tradicionales y la democracia en Honduras y en otros países del continente.