

Centro de Documentación de Honduras
(CEDOH)

**LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL: ENCUENTROS
Y DESENCUENTROS ENTRE DE LOS
ACTORES SOCIALES Y EL ESTADO**
(Documento de informe final)

13 de febrero de 2012

Eugenio Sosa

LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS ENTRE LOS ACTORES SOCIALES Y EL ESTADO

I. Introducción

La conflictividad social es parte inherente a los procesos de cambio de las sociedades. En todas las sociedades ha existido y existe la conflictividad, a veces ésta se presenta con menor intensidad, y en otras ocasiones se presenta en forma más intensa. El conflicto social puede ser definido como "un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social" (Lorenzo Cardoso, 2001: 12).

Un conflicto social, siempre implica, directa o indirectamente un desafío para el Estado. Las demandas algunas veces van directamente planteadas al Estado, y cuando no, requieren o reclaman su mediación o intervención. El papel de los estados, y de manera específica de los gobiernos, es clave para entender los ciclos de conflictividad social.

La conflictividad social está presente en todo régimen político. La diferencia es como son tratados los actores que expresan malestar e inconformidad. Las dictaduras y regímenes autoritarios son intolerantes a la crítica y la protesta social, por lo que responden con acciones como la censura, la represión e incluso el terror. Ante acciones de censura y represión, se pueden presentar dos situaciones: a) que el conflicto social, lejos de disminuir se intensifique y b) que la censura y la represión, efectivamente logren desmovilizar a los actores sociales del conflicto.

Se espera que en una democracia, la conflictividad social sea procesada de manera diferente. Tolerándola y abriendo canales de diálogo para responder y buscar soluciones a las demandas planteadas por los actores sociales y políticos. Esta forma de abordar el conflicto social, es coherente con la idea de construir la gobernabilidad democrática.

En el caso hondureño, después del declive de los movimientos sociales en el decenio de los años noventa, - producto del impacto de las medidas de ajuste estructural de la economía, la crisis interna de las organizaciones populares, especialmente de las organizaciones sindicales y campesinas, y de la pérdida de los referentes ideológicos de la izquierda, con el derrumbe del bloque socialista-, la acción social se reactiva en los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Específicamente, la conflictividad social inicia una curva ascendente a partir del año 2001.

Este nuevo ciclo de conflictividad social¹ ha estado marcado por las movilizaciones y protestas contra el Tratado de Libre Comercio, las luchas magisteriales alrededor del Estatuto del Docente y las movilizaciones en torno a los recursos naturales (bosque, agua y minería).

La conflictividad entre los gremios magisteriales y el Estado, se ha mantenido presente en el escenario nacional en todos los gobiernos, en los últimos años alrededor del Estatuto del Docente, aprobado en septiembre del año de 1997. El gobierno de Carlos Flores (1998-2002) logró una tregua, tras la tragedia del huracán Mitch, pero luego enfrentó las demandas magisteriales en el 2001, su último año de gobierno. Durante el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006), la conflictividad entre el magisterio y el gobierno fue intensa, a tal grado que en algunos momentos, se produjeron fuertes enfrentamientos entre los maestros manifestantes y la policía. En el gobierno de Manuel Zelaya (2006-2009), los maestros nuevamente plantearon sus demandas, pero la conflictividad entre el magisterio y el gobierno fue mucho más breve, debido a que se logró un acuerdo rápido entre las partes en conflicto.

En el gobierno de Ricardo Maduro la conflictividad proveniente de diversos sectores sociales, convergió en Tegucigalpa el 26 de agosto de 2003, cuando miembros de centrales obreras, del Bloque Popular, organizaciones indígenas, médicos, enfermeras y docentes de primaria y educación media, tomaron las salidas de Tegucigalpa, dejando incomunicada a la capital, en protesta por la aprobación de la Ley de agua potable y saneamiento básico, la ley de servicio civil y la normativa de titulación de tierras y propiedades. Los más de quince mil manifestantes convergen frente al Congreso Nacional, donde la manifestación termina en un feroz enfrentamiento de más de una hora con efectivos de la Policía Preventiva.

A partir del año 2003 cobra visibilidad la lucha ambientalista de Olancho y logra trascender a nivel nacional. La primera Marcha por la Vida se realizó del 20 al 26 de junio de 2003. El 20 de junio, frente a la catedral de Juticalpa, Olancho, más de 2,500 personas, inician la "Marcha por la Vida" de los grupos ambientalistas. La manifestación se dirige a Tegucigalpa para pedir el cese de la tala de bosques y que se protejan las fuentes de agua. El 26 de junio, luego de siete días de caminata y con el refuerzo de miles de personas de diferentes organizaciones y estudiantes, finaliza con un acto frente a la Casa de Gobierno en Tegucigalpa, exigiendo a las autoridades que se detenga la tala de árboles. Se ha estimado que esta marcha movilizó 40,000 (cuarenta mil) personas (Padilla Lobo y Contreras Veloso, 2007: 119). La segunda Marcha por la Vida se realizó del 24 al 30 de junio de 2004, con la participación de miles de personas de diferentes puntos del país. Finalmente, una nueva Ley forestal fue aprobada en año 2007, que recoge las demandas principales de los ambientalistas.

¹ La idea de los ciclos de conflictividad social, siguiendo a Sidney Tarrow (2004), hacen referencia a periodos determinados de generalización de las protestas y las movilizaciones sociales.

La conflictividad en torno a los recursos naturales no se ha limitado al bosque, sino que también se ha gestado en torno al agua y la minería. Uno de los conflictos más relevantes por las concesiones mineras a cielo abierto, es el que ha librado la ciudadanía del Valle de Siria. Desde el 2001 hasta la fecha, varias comunidades se han movilizadado en rechazo a las concesiones de fuentes de agua para la construcción de represas hidroeléctricas.

Un evento relevante en este nuevo ciclo de protesta social, lo constituyó el movimiento conocido como la "Huelga de hambre de los fiscales contra la corrupción". La huelga de hambre la iniciaron cuatro fiscales del Ministerio Público y se prolongó por 38 días, del 7 de abril al 14 de mayo de 2008. Los fiscales denunciaban la complicidad del Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y el Congreso Nacional en la obstaculización de la investigación de casos de corrupción de personas pertenecientes o vinculadas a las elites políticas y económicas. El movimiento generó numerosas expresiones de solidaridad de diferentes sectores sociales del país (Sosa, 2010:114).

A continuación se presenta la dinámica de la conflictividad social en los primeros seis meses del año 2009, antes del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, la conflictividad social durante el régimen de facto que encabezó Roberto Micheletti, y la conflictividad social en los dos primeros años de gobierno de Porfirio Lobo.

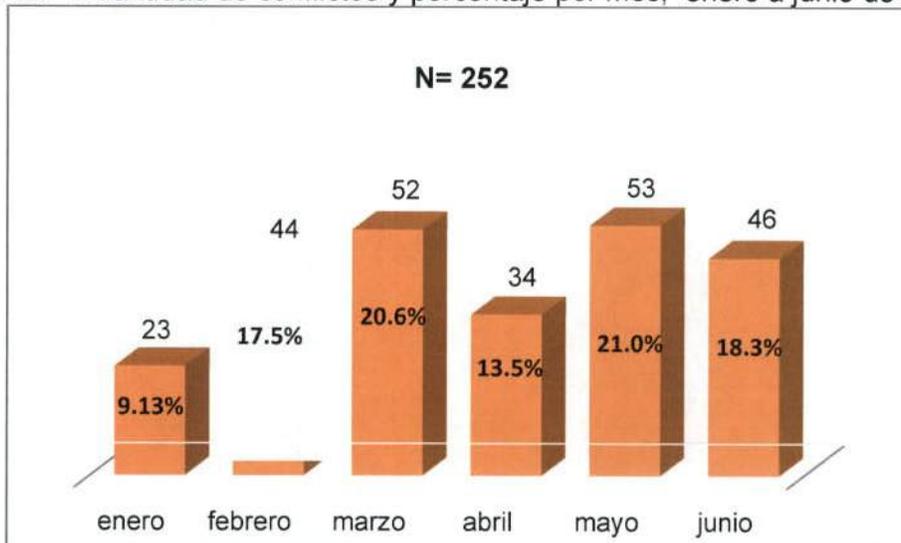
II. La conflictividad social antes del golpe de Estado , enero a junio de 2009

Los primeros seis meses de 2009 fueron altamente conflictivos. Se contabilizan 252 casos de conflictividad social. El contexto en que se produce esta conflictividad tiene dos características principales:

1. Existía un nivel de acercamiento entre el poder Ejecutivo y los sectores populares. El Ejecutivo había impulsado una serie de medidas que eran vistas positivamente por los sectores populares. Entre estas medidas se pueden mencionar: la integración de Honduras a la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), en agosto de 2008, el incremento del 60% al salario mínimo, en enero de 2009, y la propuesta de la consulta popular (cuarta urna) para la Asamblea Nacional Constituyente, en marzo de 2009. Hasta cierto punto, se puede afirmar que se había producido una alianza tácita entre algunas organizaciones populares y el poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Manuel Zelaya.
2. La conflictividad en este periodo, no fue exclusivamente entre los sectores populares y el gobierno, sino que se produjo conflictividad entre las elites. Se produjeron fisuras y contradicciones entre el poder Ejecutivo y los otros poderes del Estado, Legislativo y Judicial, entre el Ejecutivo y la cúpula empresarial, representada por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), y entre el poder Ejecutivo y los grandes medios de comunicación.

Los conflictos de este periodo se encuentran distribuidos en porcentajes, relativamente similares en los meses de enero a junio (ver gráfico 1). El mayor porcentaje se presenta en el mes de mayo con un 21.0% de la conflictividad en el periodo, y el menor en el mes de enero, con un 9.13%.

Gráfico 1: Cantidad de conflictos y porcentaje por mes, enero a junio de 2009



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad Democrática.

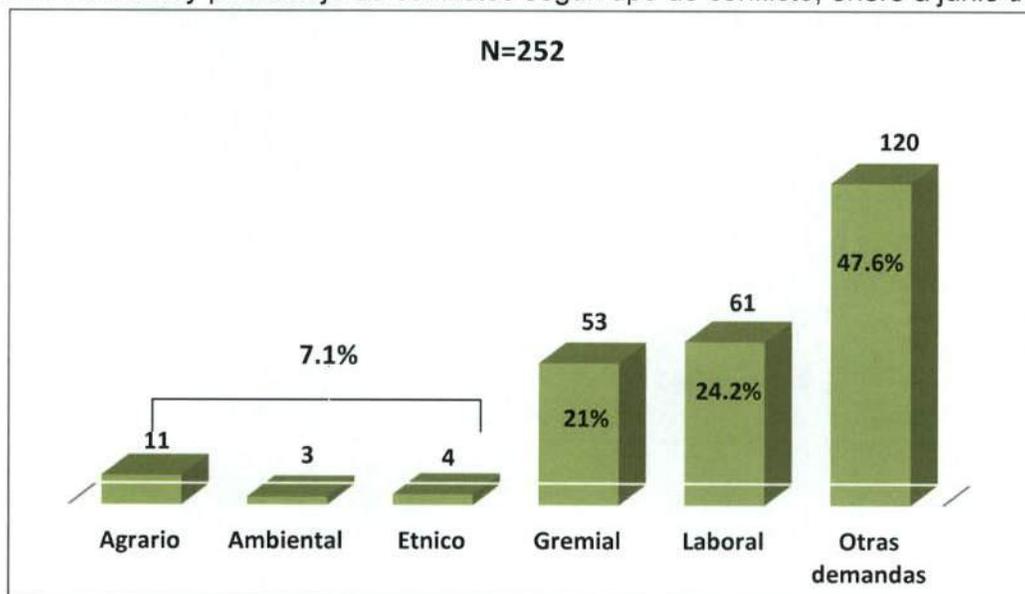
No es nada extraño, que la conflictividad social no haya estado signada por los conflictos de tipo agrario, ambiental o étnico. Ni mayoritariamente gremial y laboral. El 47.6% se ubica en otras demandas (ver gráfico 2). ¿Qué son otras demandas, que no son agrarias, ambientales, étnicas, gremiales, ni laborales? Hay que decirlo, en este caso son demandas esencialmente políticas. Son demandas que giran alrededor de la "cuarta urna" y la Asamblea Nacional Constituyente, los sectores populares en apoyo y las elites en contra. Este es un periodo, en que la conflictividad social se funde y se confunde con la conflictividad política. En este periodo se construía la polarización política de la sociedad hondureña, que alcanza su punto más alto con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, mediante el cual se derrocó al presidente constitucionalmente electo, Manuel Zelaya.

En el periodo de enero a junio de 2009, se produce un profundo desencuentro entre los sectores ciudadanos que demandan que la democracia hondureña avance en la dimensión de la inclusión política, generando nuevos mecanismos, procesos y espacios de democracia participativa; y las elites políticas, económicas, mediáticas y religiosas que se muestran temerosas ante las demandas de democracia participativa de la ciudadanía. Las elites hondureñas muestran su carácter demosfóbico (temor a la participación e inclusión del pueblo en los procesos políticos).

La democracia de las elites y del status quo, no pudo encontrarse con profundas demandas ciudadanas acumuladas, que reclaman avances sustantivos de participación en la toma de

decisiones en los asuntos públicos. Las elites prefirieron retroceder a la época de los golpes de Estado y dar por fracasado el inconcluso proceso de democratización de la sociedad hondureña. Sin embargo, finalmente lo que produjeron es el crecimiento aritmético de las demandas de participación política de la ciudadanía.

Gráfico 2: Cantidad y porcentaje de conflictos según tipo de conflicto, enero a junio de 2009.



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y la gobernabilidad democrática

En este periodo el repertorio de acción o formas de lucha predominantes son los plantones, las marchas y movilizaciones pacíficas, toma de instalaciones públicas, advertencias y amenazas, suspensión de labores y toma de vías públicas como carreteras y calles. Las acciones violentas como la ocupación de predios y tierra mediante la fuerza y los desalojos ocupan un número reducido de acciones en el conflicto social del periodo. Las huelgas, sobre todo en el sector privado, que en otros momentos de la historia hondureña han ocupado un lugar privilegiado, ya no se presentan con frecuencia, debido a que los actores de los conflictos sociales se han diversificado, ya no son los obreros y los sindicatos los principales productores de movilizaciones y protestas sociales.

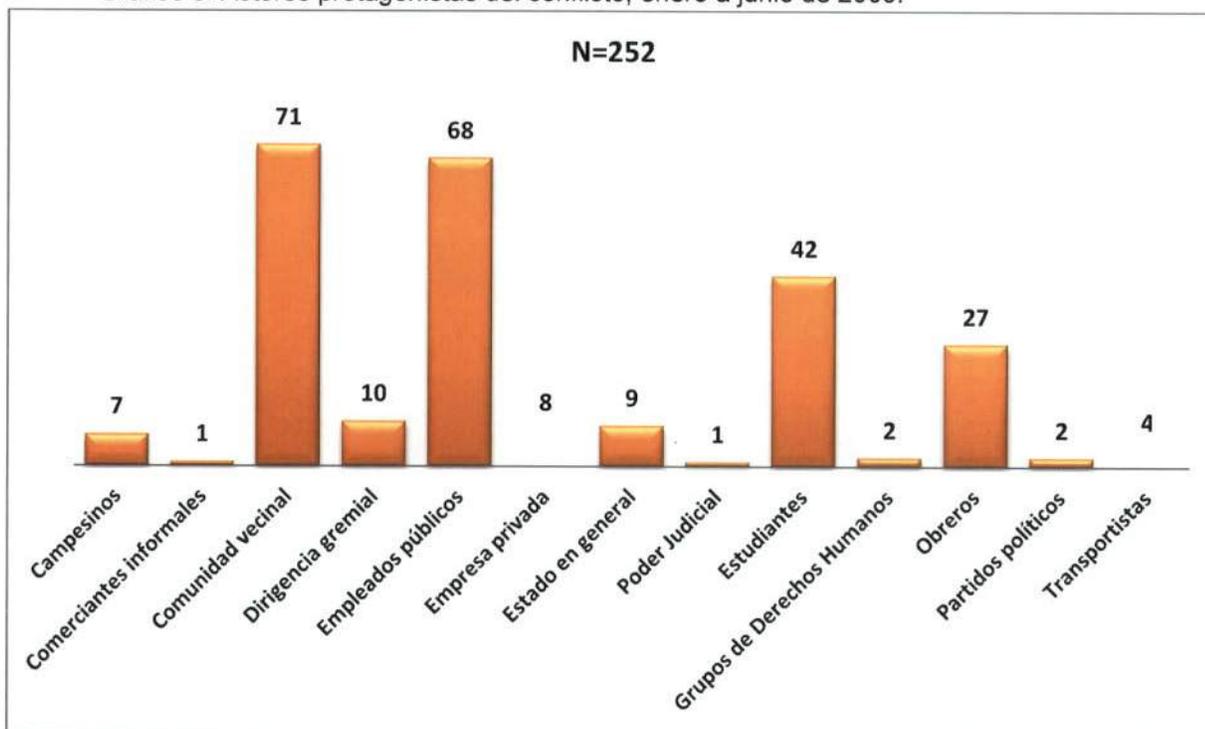
Cuadro 1: Repertorios de acción, enero a junio de 2009

Repertorio de acción	Cantidad
Desalojos	10
Marchas y protestas pacíficas	42
Plantones	50
Suspensiones de labores	30
Toma de instalaciones y espacios públicos	39
Toma de vías públicas (carreteras y calles)	22
Amenazas y advertencias	31
Ocupaciones de predios mediante la fuerza	4
Otras	24
Total	252

Fuente: Elaboración propia en base a CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad democrática

Unos de los actores que han desarrollado un papel activo en los conflictos en el siglo XXI, son los actores locales y regionales. Es lo que se denomina los nuevos movimientos sociales territoriales. Efectivamente, como puede verse en el gráfico 3, las comunidades, rurales y urbanas, son las que encabezan los conflictos en el periodo de enero a junio de 2009. Después de las comunidades, los principales actores de la conflictividad son los empleados públicos, especialmente los maestros y trabajadores de la salud, que mantienen una relación conflictiva con el Estado por demandas incumplidas.

Gráfico 3: Actores protagonistas del conflicto, enero a junio de 2009.



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad democrática.

Una variable importante para evaluar la conflictividad en una sociedad es el grado de intensidad que alcanzan los conflictos. En algunos periodos se pueden registrar pocos conflictos, pero de intensidad muy alta o alta, teniendo un impacto fuerte en la sociedad. En el presente documento, la intensidad de los conflictos fue identificada como de “muy alta intensidad”², de “alta intensidad”³, de “baja intensidad”⁴ y de “muy baja intensidad”⁵.

² Un conflicto se consideró de **Muy Alta Intensidad** cuando trae consigo hechos históricos que aun prevalecen en el período estudiado.

³ Un conflicto es **de Alta Intensidad**, cuando un grupo social específico con identidad de clase está en confrontación directa contra el ejecutivo. También consideramos la represión policial y militar en contra de los manifestantes.

⁴ Un conflicto de **Baja Intensidad**, cuando el conflicto social se mantiene en el tiempo, pero en determinados periodos de tiempo retoma fuerza y protagonismo social demandando al Estado la solución inmediata del mismo.

⁵ Conflicto es de **Muy Baja Intensidad**, cuando la ciudadanía evidencia que existe un problema, a pesar que el gobierno conoce del mismo y no corresponde a la solución.

En el periodo de enero a junio de 2009, aunque en términos cuantitativos la conflictividad es elevada, no lo es tanto en su intensidad. En general, los conflictos en una mayoría amplia fueron de baja intensidad e incluso en buen grado de muy baja intensidad. Pocos casos se ubican en el nivel de alta intensidad y los de muy alta intensidad son casi nulos (ver cuadro 2). Lo anterior, es muestra, en alguna medida, de la actitud del gobierno para tolerar y tratar a los actores sociales demandantes.

Cuadro 2: Intensidad de la conflictividad, enero a junio de 2009

Grado de intensidad	Cantidad
Muy alta intensidad	1
Alta intensidad	19
Baja intensidad	186
Muy baja intensidad	46
Total	252

Fuente: Elaboración propia en base a CEDOH. Observatorio de conflictividad social y gobernabilidad democrática

En resumen, la conflictividad social en los primeros seis meses del año 2009, periodo que antecedió al golpe de Estado del 28 de junio, se caracterizó por ser, en términos cuantitativos, elevada, pero con baja intensidad. Es decir, no se produjeron, en mayor medida, protestas ni desalojos violentos. Las comunidades territoriales y los empleados públicos fueron los que más conflictos sociales protagonizaron. Las demandas políticas fueron elevadas, sobre todo alrededor de la polarización de la sociedad hondureña en torno a la "cuarta urna" y la Asamblea Nacional Constituyente.

III. La conflictividad social durante el régimen de facto, julio a diciembre 2009

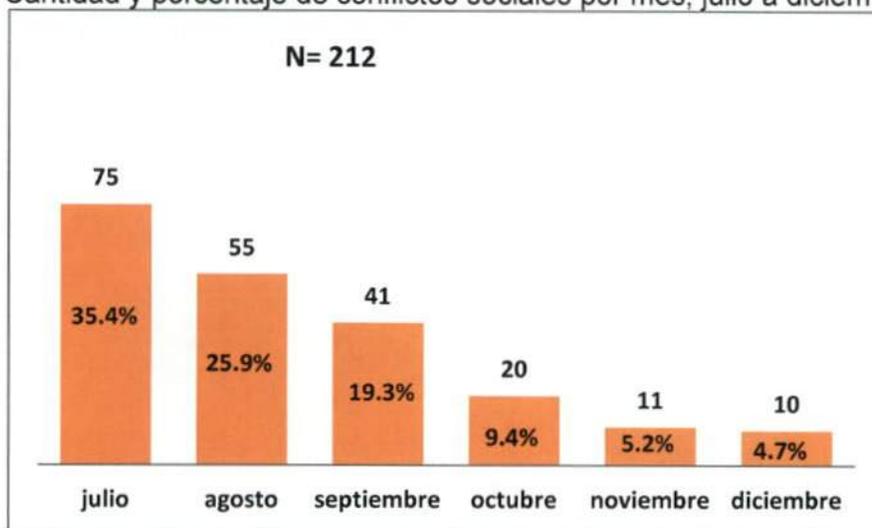
La conflictividad en este periodo tiene como característica central, que se desarrolló en el contexto de un régimen político ilegítimo, que encabezó Roberto Micheletti, después del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya. De julio a diciembre de 2009, se produjeron 212 casos de conflictividad social. Concentrándose la mayoría, en forma descendente, en los tres primeros meses: en julio el 35.4%, en agosto el 25.9% y en septiembre el 19.3% (ver gráfico 4). Estos son los meses en que la resistencia contra el golpe de Estado fue más intensa. Las movilizaciones sociales tenían lugar todos los días y simultáneamente en diversos puntos geográficos del país. Tegucigalpa, se convirtió en un verdadero hervidero de la movilización social.

El intenso y profundo movimiento de resistencia al golpe de Estado, giraba en torno a tres demandas centrales: fuera los golpistas⁶ del gobierno, retorno del presidente Manuel Zelaya

⁶ Golpistas se les llamó en la lucha contra el golpe de Estado a los actores colectivos y personas que perpetraron directamente o consintieron el derrocamiento del Presidente Manuel Zelaya y apoyaron el régimen de facto que encabezó Roberto Micheletti.

al país y al gobierno, y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. Es un momento de la conflictividad social y política, donde no se le plantean demandas sectoriales al gobierno, sino que se le rechaza en su totalidad. Lo que se produjo fue un total desencuentro entre los actores sociales y el régimen de facto. En la medida que se fueron imponiendo las elecciones generales, como salida conservadora inmediata a la crisis, la conflictividad social y la movilización política contra el golpe de Estado tendieron a disminuir en el último cuatrimestre del 2009, en relación al anterior.

Gráfico 4: Cantidad y porcentaje de conflictos sociales por mes, julio a diciembre de 2009



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad democrática.

Tras el golpe de Estado el 28 de junio de 2009, ese mismo día se constituyó el Frente Nacional de Resistencia Contra el Golpe de Estado, posteriormente denominado Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), plataforma organizativa que condujo el movimiento de resistencia contra el régimen de facto. Después del derrocamiento del presidente Zelaya la lucha ideológica fue tenaz y encarnizada. Por un lado el régimen de facto y el contramovimiento⁷ agrupado en la Unión Cívica Democrática (UCD) argumentaban que era un proceso normal de "sucesión presidencial" que se enmarcaba en la Constitución de la República, el movimiento antigolpe contra argumentaba que lo sucedido era un golpe de Estado militar. El principal escenario de combate de esta disputa ideológica, lo constituyeron los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales (Sosa, 2010).

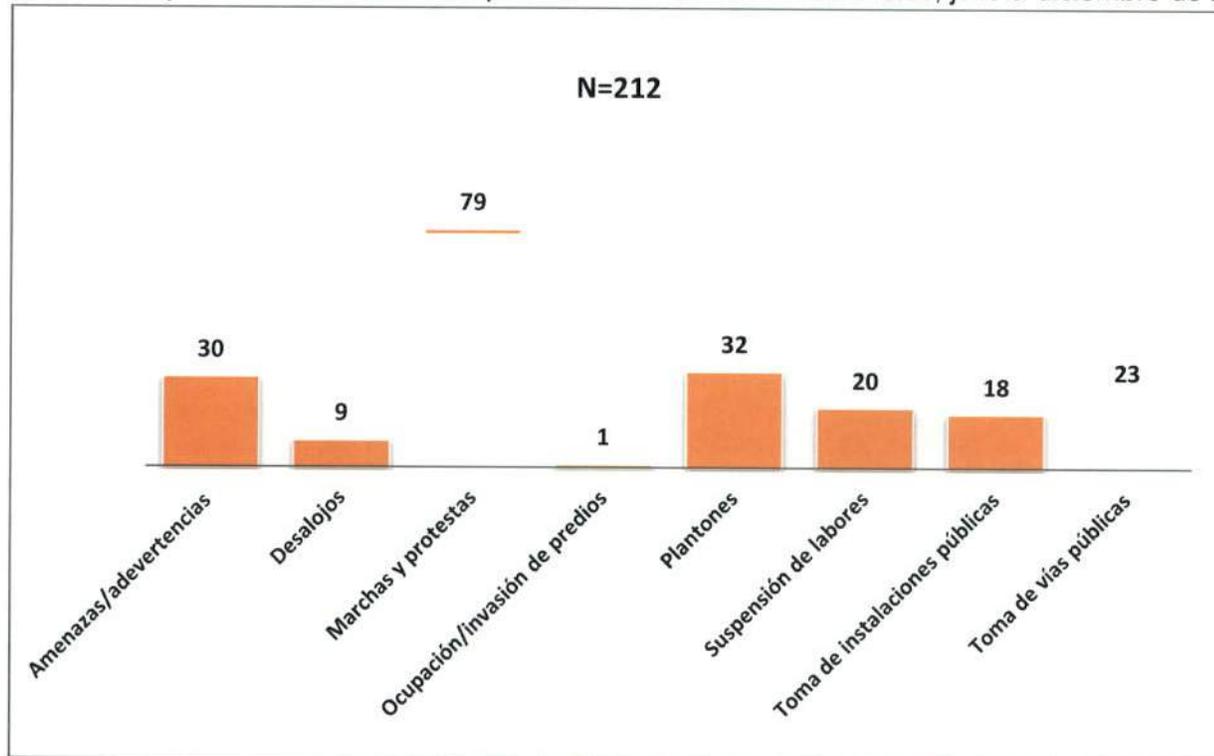
De esta manera, las ideas en torno a la democracia se convirtieron en el factor ideológico y de cultura política fundamental para la justificación de la movilización tanto de los protagonistas como de los antagonistas del movimiento contra el golpe de Estado.

Durante el régimen de facto, siguieron prevaleciendo como repertorios de acción las marchas y movilizaciones pacíficas y los plantones, seguidos de toma de instalaciones públicas,

⁷ Los contramovimientos, son acciones colectivas que impulsan, en algunas ocasiones, los opositores a los movimientos sociales.

tomas de vías públicas y amenazas y advertencias; pero, se incrementaron los desalojos violentos por parte de la policía y algunas movilizaciones también adquirieron algún carácter violento (ver gráfico 5).

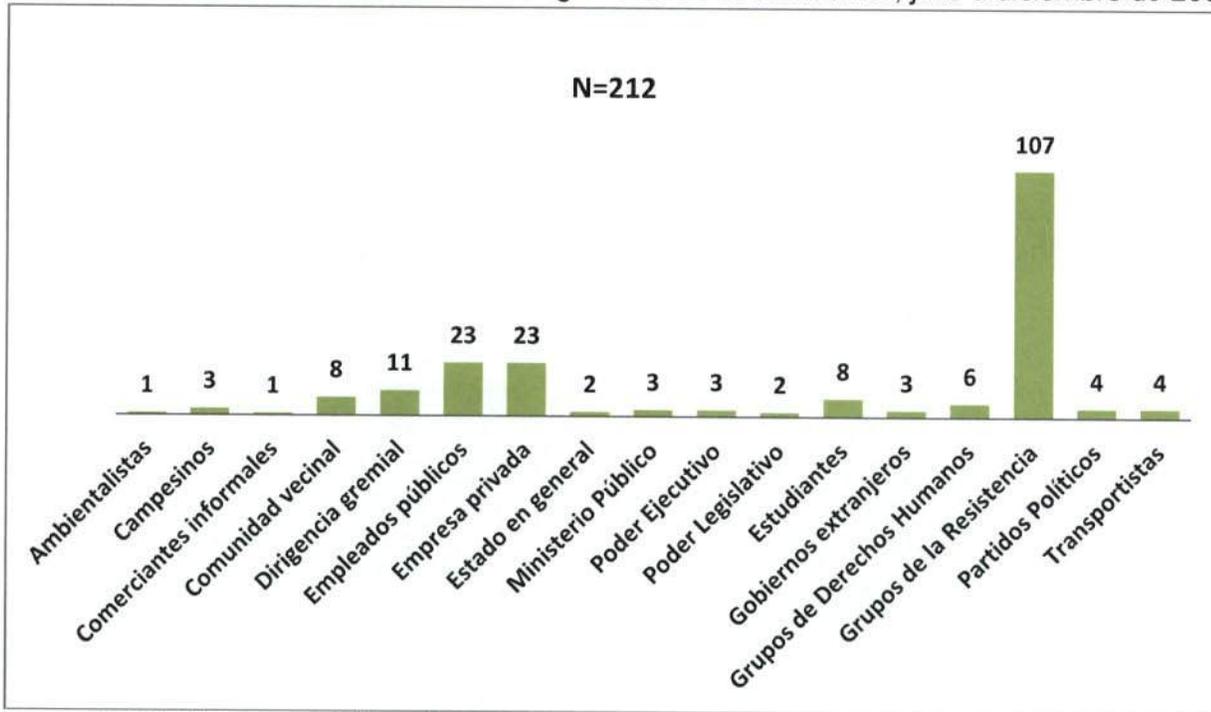
Gráfico 5: Tipo de manifestación o repertorio de acción de los conflictos, julio a diciembre de 2009.



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y de la gobernabilidad democrática.

Un poco más del 50% (107 casos de un total de 212) fueron protagonizados por organizaciones vinculadas al Frente Nacional de Resistencia Contra el Golpe de Estado (ver gráfico 6). El movimiento contra el golpe de Estado recoge la diversidad y pluralidad de la sociedad hondureña. En el mismo se aglutinaron fuerzas políticas antigolpistas como los liberales, pinuistas, udeístas, y en menor medida, nacionalistas y demócrata cristianos. También se aglutinan fuerzas que provienen de sectores definidos como de la izquierda revolucionaria, que datan del decenio de los años ochenta o mucho antes. Socialmente aglutina a sectores medios como los maestros y estudiantes, mujeres, jóvenes, sectores de barrios populares, comunidades y regiones rurales. Sin embargo, ningún sector social o político se proclama como la vanguardia del movimiento, como con frecuencia sucedía en el pasado. En otras palabras, fue un movimiento que articuló la diversidad en lo social, lo político y lo ideológico. Otro aspecto a destacar de este actor protagonista de la mayoría de las movilizaciones de julio a diciembre de 2009, es que logró construir una identidad nacional y global única que incluso trascendió al mismo movimiento. Nos referimos al hecho de que denominarse: “ser de la resistencia”, “soy de la resistencia” o “estar en resistencia”, se convirtió en algo muy cotidiano de amplios sectores de la sociedad hondureña (Sosa, 2010).

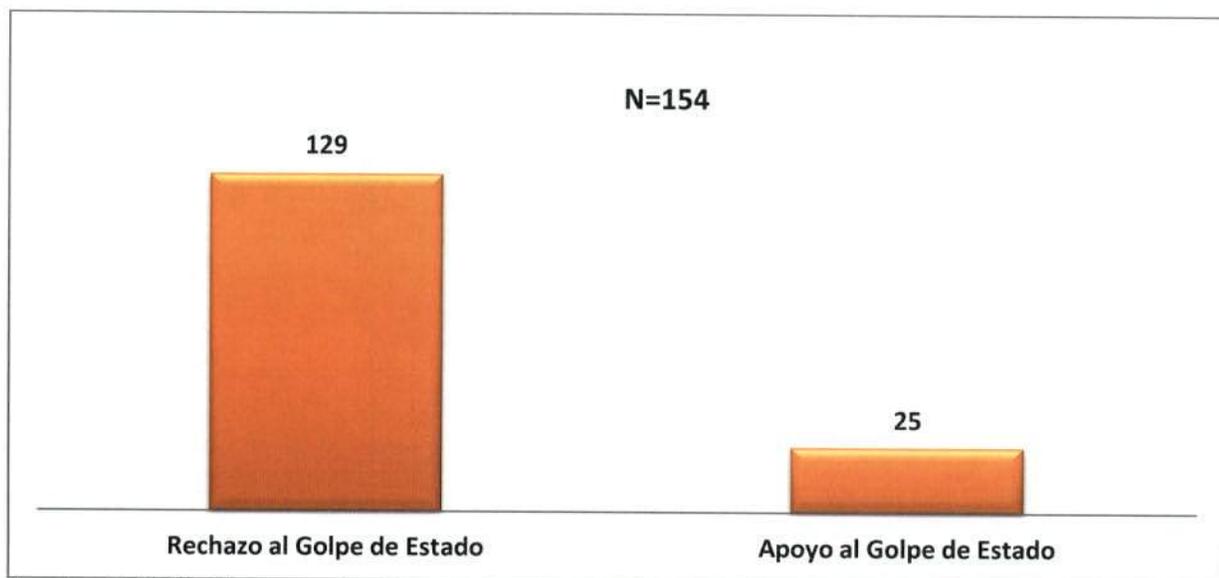
Gráfico 6: Cantidad de conflictos según actores demandantes, julio a diciembre de 2009



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad democrática.

En general, gran parte de las movilizaciones fueron de rechazo al golpe de Estado, aunque un número mucho menor tuvo como propósito apoyar el golpe de Estado. Los perpetradores del golpe de Estado, en un ánimo de recuperar legitimidad movilizaron bases sociales partidarias, religiosas y trabajadores de empresas privadas, sobre todo de las maquilas. De 154 acciones relacionadas con el golpe de Estado, 129 son de rechazo y 25 de apoyo.

Gráfico 7: Cantidad de conflictos relacionados con el golpe de Estado, julio a diciembre de 2009



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y gobernabilidad democrática.

Contrario al primer semestre del 2009, antes del golpe de Estado, la conflictividad durante el régimen de facto, en el segundo semestre del año 2009, fue intensa. Así encontramos que de forma abrumadora los conflictos fueron de una muy alta intensidad, un porcentaje significativo de alta intensidad y un número reducido de los conflictos pueden ser calificados de haber desarrollado una baja y muy baja intensidad (ver cuadro 3). De manera permanente el régimen de facto recurrió a los desalojos violentos y la represión selectiva.

Cuadro 3: Intensidad de la conflictividad, julio a diciembre de 2009

Grado de intensidad	Cantidad
Muy alta intensidad	146
Alta intensidad	37
Baja intensidad	26
Muy baja intensidad	3
Total	212

Fuente: Elaboración propia en base a CEDOH. Observatorio de conflictividad social y gobernabilidad democrática

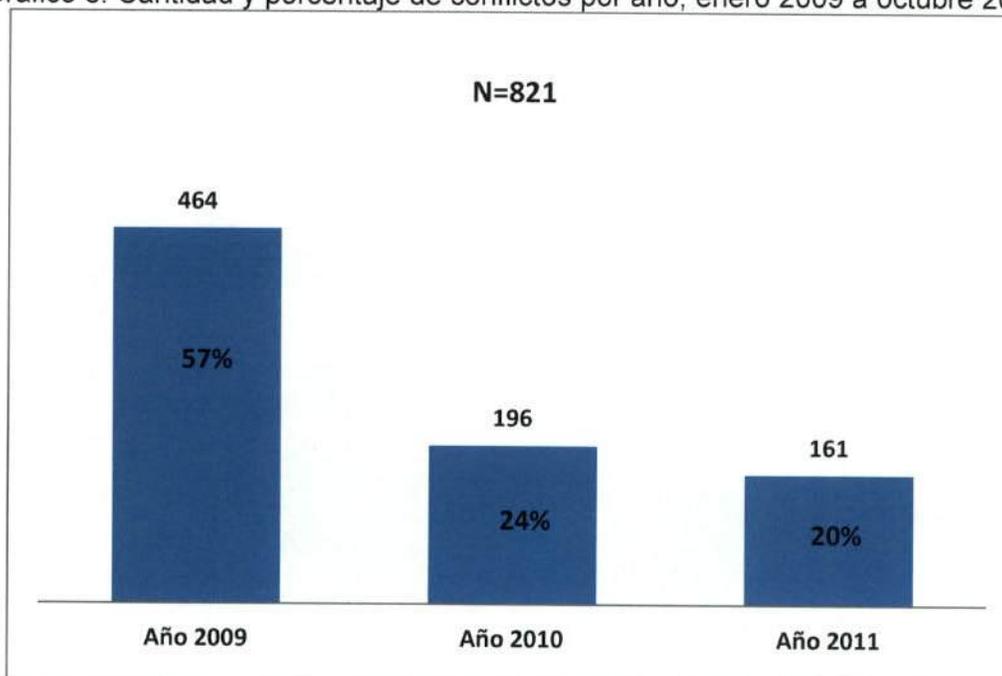
A finales de 2009, en el mes de diciembre, irrumpe el conflicto campesino en el Bajo Aguán. Uno de los conflictos sociales más intensos que le ha tocado enfrentar al presidente Porfirio Lobo, y que aún se prolonga hasta el momento en que se escriben estas líneas.

IV. La conflictividad social en los dos primeros años de gobierno de Porfirio Lobo

Al presidente Porfirio Lobo le tocó enfrentar la conflictividad social y política heredada del golpe de Estado y del régimen de facto. Si bien es cierto, que en términos cuantitativos la conflictividad en los años 2010 y 2011 es mucho menor que la registrada en el año 2009, en estos dos últimos años se han presentado conflictos muy intensos, como el del Bajo Aguán y el conflicto magisterial. Sobre todo, en el primer año del gobierno, Porfirio Lobo enfrentó de parte de los actores sociales cuestionamientos a su legitimidad de origen, por haber surgido de un proceso electoral realizado en el contexto del golpe de Estado y el régimen de facto. Además, de sufrir el no reconocimiento de la casi totalidad de los gobiernos y la comunidad internacional.

En los tres años que abarca este estudio de la conflictividad, del 2009 al 2011, se produjeron 821 casos de conflictividad, correspondiendo el 57% al año 2009, 24% al año 2010 y 20% al año 2011 (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Cantidad y porcentaje de conflictos por año, enero 2009 a octubre 2011



Fuente: CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y la gobernabilidad democrática.

En el 2010 los conflictos fueron levemente más que en el 2011, pero en este segundo año la conflictividad tuvo características más intensas. Aunque en los dos años prevalecen mayoritariamente las marchas y movilizaciones pacíficas, entre el 2010 y el 2011 se produjo un aumento sustantivo de los desalojos y de las tomas de vías públicas como carreteras y calles. En los dos años fueron significativos también, los plantones, los paros de labores y la toma de instalaciones públicas (ver cuadro 4).

Cuadro 4: Repertorios de acción, años 2010 y 2011

Repertorio de acción	Cantidad 2010	Cantidad 2011
Desalojos	9	17
Marchas y protestas pacíficas	66	39
Plantones	30	27
Suspensiones de labores	27	17
Toma de instalaciones y espacios públicos	36	24
Toma de vías públicas (carreteras y calles)	18	31
Toma de instalación privada (empresa)	1	0
Amenazas y advertencias	6	6
Huelga	1	
Ocupaciones de predios mediante la fuerza	0	1
Total	196	161

Fuente: Elaboración propia en base a CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y de la gobernabilidad democrática

La conflictividad en el 2011 fue un poco más intensa en relación al año 2010. Por ejemplo, los conflictos considerados de muy alta intensidad pasaron de 5 a 18 casos, y los de alta intensidad, de 50 a 53 casos. Los conflictos de baja intensidad bajaron de 115 casos a 55 casos, mientras que los de muy baja intensidad subieron de 26 casos a 30 casos (ver cuadro 5).

Cuadro 5: Intensidad de la conflictividad, años 2010 y 2011

Grado de intensidad	Cantidad 2010	Cantidad 2011
Muy alta intensidad	5	18
Alta intensidad	50	53
Baja intensidad	115	55
Muy baja intensidad	26	30
Total	196	161

Fuente: Elaboración propia en base a CEDOH. Observatorio de la conflictividad social y de la gobernabilidad democrática

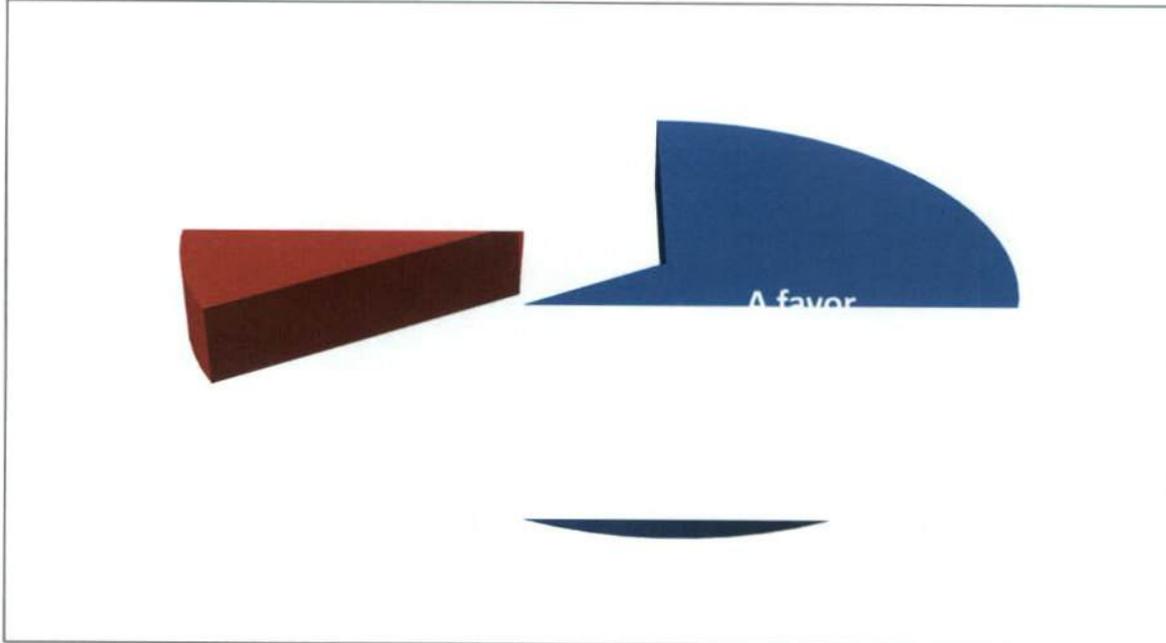
Los conflictos en los dos primeros años de gobierno de Porfirio Lobo son múltiples y diversos en sus demandas y actores, y se solapan los conflictos sociales con los conflictos políticos. Sin embargo, la conflictividad ha tenido tres conflictos que han marcado la situación nacional. Uno, las demandas por la Asamblea Nacional Constituyente y el retorno al país del expresidente Manuel Zelaya. Dos, la lucha campesina por la tierra en el Bajo Aguán. Tres, la conflictividad en el sector educación. Miremos cada uno de estos conflictos que han marcado la gestión del gobierno de Porfirio Lobo.

A. La conflictividad en torno al retorno del expresidente Manuel Zelaya y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente

Con las elecciones de noviembre de 2009 y la toma de posesión de un nuevo gobierno el 27 de enero de 2010, no terminó la crisis política generada por el golpe de Estado, ni la polarización de la sociedad hondureña. Las fuerzas de la resistencia contra el golpe de Estado continuaron demandando el retorno al país del expresidente Manuel Zelaya y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. Ambas demandas, además de generar movilizaciones y protestas sociales, contaban con un importante apoyo ciudadano.

Según una encuesta de opinión pública realizada en septiembre del 2010, por el Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), el retorno del expresidente Manuel Zelaya contaba con un apoyo ciudadano del 66%, contra un 34% de la ciudadanía que se expresaba en contra del retorno del expresidente Zelaya (ver gráfico 9) En el gobierno de Porfirio Lobo se realizaron movilizaciones por el retorno del expresidente Zelaya durante año y medio, hasta su retorno en mayo de 2011 (CESPAD, 2010).

Gráfico 9: Opinión ciudadana sobre el retorno del expresidente Manuel Zelaya, a septiembre de 2010.



Fuente: Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), octubre de 2010.

El retorno del expresidente Zelaya, que contaba con el apoyo popular e incluso la voluntad política del presidente Porfirio Lobo, se retrasó por la oposición de los sectores más conservadores y comprometidos con el golpe de Estado como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y los poderes mediáticos. Esta situación generó cierto nivel de conflictividad y controversias públicas entre el presidente Porfirio Lobo y los sectores anteriormente mencionados.

Zelaya retornó al país como resultado de la firma, el 22 de mayo de 2011, entre él como expresidente de Honduras y Porfirio Lobo como presidente de la República, del **"ACUERDO PARA LA RECONCILIACIÓN NACIONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO EN LA REPÚBLICA DE HONDURAS"**, conocido como el Acuerdo de Cartagena de Indias. Este acuerdo contó con la mediación del presidente de Venezuela, Hugo Chávez y de Colombia, Manuel Santos.

El Acuerdo de Cartagena de Indias consta de ocho puntos centrales, que por su importancia reproducimos en extenso:

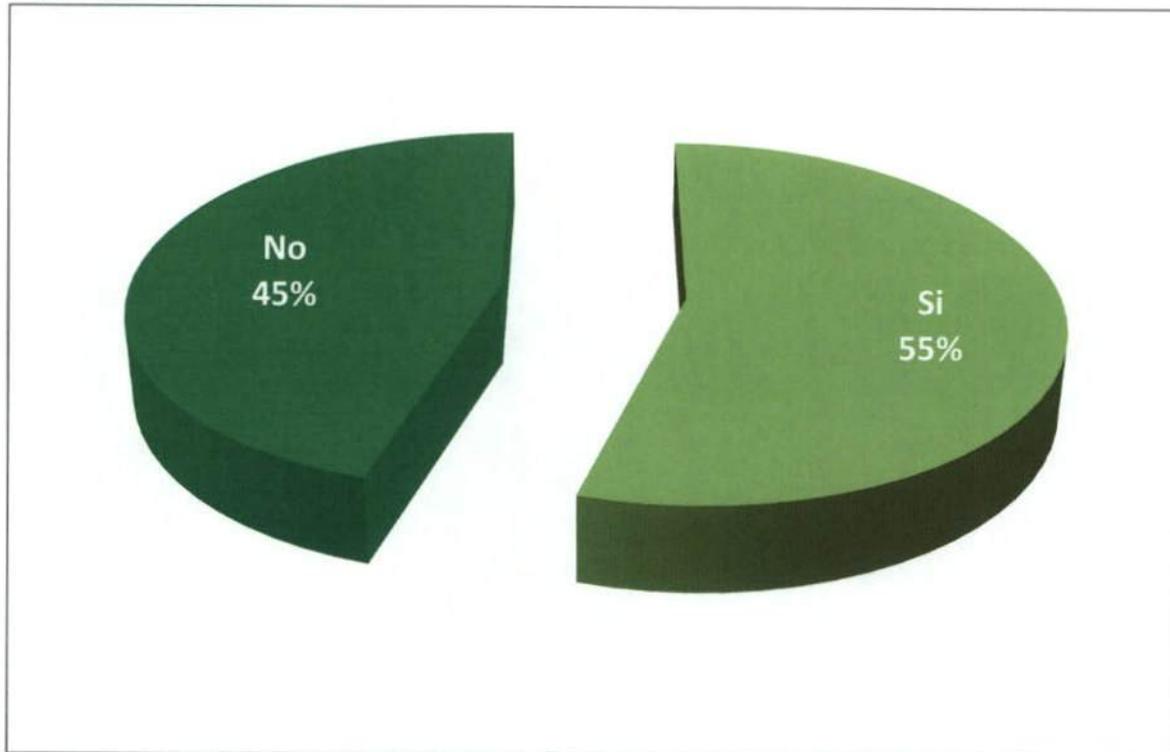
1. Enmarcar todas las acciones y decisiones del gobierno de Honduras en el estricto cumplimiento de la Constitución y la ley;
2. Garantizar al expresidente Manuel Zelaya su regreso a Honduras.
3. Profundizar en las garantías otorgadas para el regreso en condiciones de seguridad y libertad a los ex funcionarios del gobierno y demás personas afectadas por la crisis.

4. Saludar la decisión de las autoridades competentes de anular los procesos judiciales en contra del expresidente Manuel Zelaya.
5. Velar de manera especial por el cumplimiento de la Constitución de la República en lo referente a las garantías de respeto y protección de los derechos humanos.
6. Velar por el cumplimiento de todas las garantías que la ley concede para que el Frente Nacional de Resistencia Popular solicite su inscripción ante el Tribunal Supremo Electoral y participe democráticamente en los procesos políticos electorales de Honduras y para que pueda integrar los organismos oficiales de carácter político electoral en igualdad de condiciones.
7. Reiterar que la reforma al Artículo 5 de la Constitución hondureña regula la convocatoria de plebiscitos con procedimientos claramente establecidos, lo cual permite la posibilidad para que el pueblo pueda ser consultado...Por lo tanto, la solicitud que el expresidente Zelaya ha manifestado de convocar una Asamblea Nacional Constituyente se enmarcará en estos mecanismos de consulta.
8. Reconocer la creación de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos...Hacer seguimiento a las recomendaciones hechas a Honduras como resultado de haberse sometido al Examen Periódico Universal sobre Derechos Humanos.

Amparado en el Acuerdo de Cartagena de Indias, retornó a Honduras, de su exilio en República Dominicana, el expresidente Manuel Zelaya, el 28 de mayo de 2011. Con este Acuerdo, el presidente Porfirio Lobo logró superar la conflictividad sociopolítica derivada del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Este Acuerdo también le allanó el camino al Estado de Honduras para su retorno a la Organización de Estados Americanos (OEA), hecho que se produjo en Washington en el mes de junio de 2011.

La otra demanda que heredó Porfirio Lobo del golpe de Estado y el régimen de facto, es la de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. A partir de la consulta popular de la "cuarta urna" y durante la resistencia contra el golpe de Estado, la Asamblea Nacional Constituyente logró instalarse en el imaginario de la ciudadanía hondureña, como la vía para avanzar en la democracia participativa y la transformación nacional. Según la encuesta de opinión ciudadana ya mencionada, del CESPAD, la ciudadanía para septiembre de 2010 seguía apoyando la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en un 55%, y un 45% se oponía a la convocatoria a la misma (ver gráfico 10).

Gráfico 10: Porcentaje de acuerdo de la ciudadanía con la Asamblea Nacional Constituyente, a septiembre de 2010.



Fuente: Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), octubre de 2010.

Las elites políticas, y en especial las que están en el actual gobierno de Porfirio Lobo, no han desconocido el apoyo que tiene la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, y para evitar que se convirtiera en un factor de permanente movilización política, procedieron a reformar el artículo 5 de la Constitución de la República, sobre el plebiscito y el referéndum, para abrir las puertas a las consultas populares sin restricciones y limitaciones en relación a ningún tema. Esta reforma fue aprobada por el Congreso Nacional de la República en enero de 2011⁸.

El artículo 5 de la Constitución reformado, en su parte medular, establece:

El gobierno del Estado debe sustentarse en los principios de la soberanía popular, la autodeterminación de los pueblos y la democracia participativa, de los cuales se deriva la integración nacional, la estabilidad política y la paz social.

Para fortalecer la democracia representativa, se instituyen como mecanismos de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de ley ciudadana.

El referéndum se convocará sobre una Ley Ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se

⁸ Está pendiente la elaboración y aprobación del reglamento para la aplicación del artículo 5 de la Constitución sobre el plebiscito y el referéndum.

convocará solicitando de los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los Poderes Constituidos no han tomado ninguna decisión previa. El referéndum y el plebiscito pueden realizarse a nivel nacional, regional, subregional, departamental y municipal.

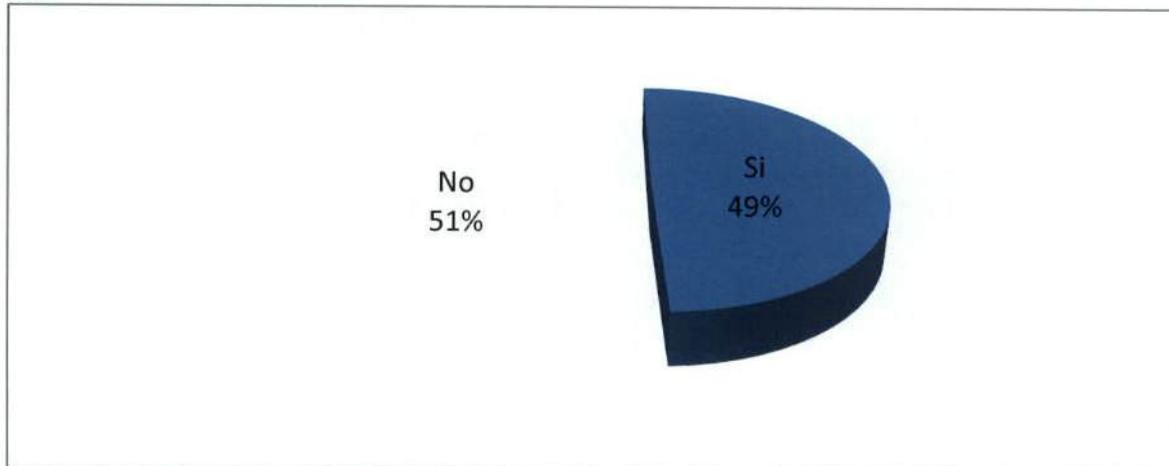
Tienen iniciativa para solicitar referéndum o plebiscito: 1) Al menos el dos por ciento (2%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral. 2) Al menos diez 10 Diputados del Congreso Nacional, y, 3) El Presidente de la República en resolución de Consejo de Secretarios de Estado.

Los porcentajes de aprobación legislativa a las consultas populares son determinados según el tema a ser consultado de conformidad a esta Constitución, por simple mayoría cuando se trate de leyes y asuntos ordinarios, las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros cuando se refiera a asuntos constitucionales.

Corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral convocar, organizar y dirigir las consultas ciudadanas. El resultado de las consultas ciudadanas es de obligatorio cumplimiento si participan por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) del total de participación en la última elección general; y, si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos.

Con las reformas al artículo 5 de la Constitución de la República quedó abierto el camino para que a través del mismo se pueda llegar a la convocatoria e instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Con esta reforma bajó la presión y conflictividad social para que el gobierno convoque de manera directa e inmediatamente a la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, en la ciudadanía hondureña el apoyo porque se llegue a instalar la Asamblea Nacional Constituyente siguió siendo alto (ver gráfico 11).

Gráfico 11: Porcentaje de acuerdo de la ciudadanía con la Asamblea Nacional Constituyente, a agosto de 2011.



Fuente: Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), septiembre de 2011.

En una segunda encuesta realizada por el Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD) en agosto de 2011, el 49% de la ciudadanía seguía apoyando la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y un 51% la rechazaba. Como se puede observar, entre el 2010 y el 2011 se produjo una leve caída en el apoyo ciudadano a la Asamblea Nacional Constituyente.

Un 85.3% de la ciudadanía que apoya la Constituyente considera que contribuiría a solucionar los problemas del país, contra el 14.7% que consideran que la Constituyente no contribuiría a solucionar los problemas del país (CESPAD, 2010).

La reforma al artículo 5 de la Constitución de la República, el Acuerdo de Cartagena de Indias y el retorno del expresidente Manuel Zelaya, son hechos encadenados que redujeron la conflictividad derivada de la crisis política generada con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

B. La conflictividad en el Bajo Aguán

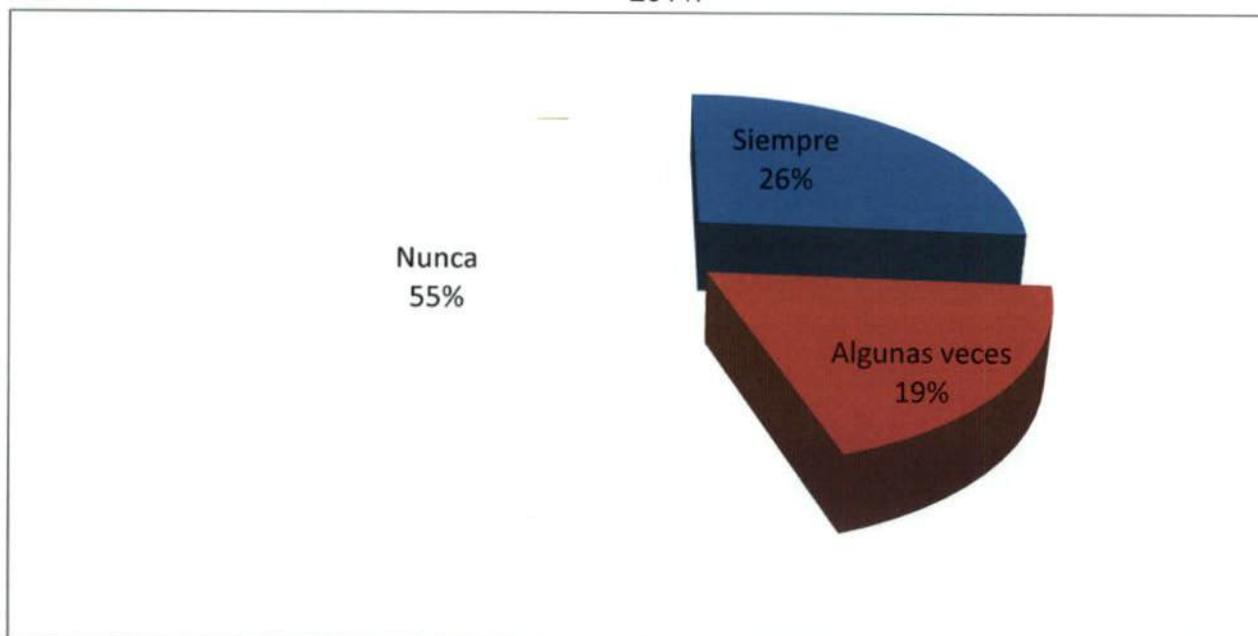
En diciembre de 2009, en el contexto del golpe de Estado y del régimen de facto, irrumpió el conflicto del Bajo Aguán. El conflicto más intenso, prolongado y violento después del golpe de Estado. Los campesinos reclaman tierras que han estado en posesión de empresarios-terratenientes de la palma africana, y demandan la intermediación y participación del Estado. Según datos de organismos de Derechos Humanos, unos 50 campesinos han perdido la vida desde que estalló el conflicto. El conflicto tuvo en sus inicios un carácter regional, pero debido a su dimensión ha alcanzado resonancia nacional e internacional.

En abril de 2010, el gobierno y el Movimiento Campesino Unificado del Aguán (MUCA) firmaron un acuerdo. El acuerdo establece dotar de tierra a 28 grupos campesinos en la forma siguiente: a) tres mil (3,000) hectáreas de tierra cultivada de palma africana, b) tres mil (3,000) hectáreas de tierra no cultivada, c) mil (1,000) hectáreas de tierra cultivadas de palma africana en plazo máximo de un año a partir de la firma del presente acuerdo, d) cuatro mil (4,000) hectáreas de tierra no cultivadas y adjudicadas en el plazo máximo de un año. Con este acuerdo, no terminó la conflictividad en el Bajo Aguán, sino que se prolongó y continuaron los enfrentamientos violentos entre campesinos y guardias de seguridad de los empresarios.

El gobierno ha presentado posiciones variadas y hasta ambiguas en relación al conflicto del Aguán. En algunos momentos se ha mostrado indiferente y tolerante a la violencia desatada por los enfrentamientos entre campesinos y guardias de seguridad de los empresarios. En otros momentos ha ordenado la militarización, desalojos y allanamientos en los grupos campesinos, y algunas veces se muestra abierto al diálogo y la mediación para solucionar el conflicto.

En general, la ciudadanía tiene una tendencia a no apoyar movimientos sociales que se expresan irrumpiendo el orden, y mucho menos cuando éstos adquieren un carácter violento como es el caso del conflicto del Bajo Aguán. Sin embargo, según la encuesta de opinión ciudadana del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD) de agosto de 2011, un 26% de la ciudadanía expresó que siempre apoyaba la lucha por la tierra de los campesinos del Aguán, un 19% expresó que algunas veces y un 55% expresó que nunca apoyaría la lucha por la tierra que libran los campesinos del Aguán (ver gráfico 12).

Gráfico 12: Apoyo de la ciudadanía a la lucha por la tierra de los campesinos del Aguán, en agosto de 2011.



Fuente: Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), septiembre de 2011.

En los últimos meses una salida definitiva al conflicto del Bajo Aguán se ha visto obstaculizada por la disponibilidad de recursos y consenso de dónde deben salir los mismos para el pago de las tierras a los empresarios terratenientes. Los campesinos aceptan pagar las tierras pero directamente al Estado, y que sea éste quien pague a los empresarios terratenientes. Las organizaciones campesinas no aceptan asumir deudas directas con la banca privada, debido a que se corre el riesgo de que ésta finalmente se quede con las tierras.

La conflictividad social también continúa en la zona, porque el gobierno ha llegado a acuerdos con el Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA), pero en la región existen otros grupos campesinos que también demandan tierras, con los que el gobierno no ha negociado ni firmado acuerdos.

C. La conflictividad en el sector educación

La conflictividad entre el gobierno y el magisterio inició en febrero de 2010, en los primeros días del gobierno de Porfirio Lobo. La primera etapa estuvo marcada por el despido de 10 directores departamentales de educación y la situación administrativa crítica del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA). En la segunda etapa, cuya mayor intensidad la alcanzó en el mes de agosto, continuó la conflictividad en torno al INPREMA, el pago de la deuda del gobierno a los maestros por el Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE) y el aumento salarial a partir del incremento al salario mínimo. Los maestros aglutinados en la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH) realizaron masivas e intensas movilizaciones en Tegucigalpa. En más de una ocasión los maestros fueron desalojados violentamente de las calles y avenidas que se tomaron.

En el mes de agosto de 2010, después de varias batallas en las calles, el gobierno y los maestros llegaron a un acuerdo, con el contenido siguiente:

- Realizar una auditoría al INPREMA y sanear toda su situación administrativa
- La verificación por parte de una comisión bipartita, gobierno y maestros, del cumplimiento al Artículo 49 del Estatuto del Docente con respecto al salario mínimo.
- Nombrar una Comisión Bipartita para evaluar la continuidad del Programa de Ajuste Social o PASCE.
- Diseñar un sistema que basado en políticas, parámetros, objetivos, metas, indicadores y tiempos permita evaluar los resultados obtenidos por el Docente, y acorde a estos resultados el incentivo respectivo.
- Cualquier iniciativa de ley con respecto al tema de Ley General de Educación, surgirá del consenso entre las Organizaciones Magisteriales y el Gobierno.
- El respeto y cumplimiento del Estatuto del Docente.

La mayoría de los acuerdos anteriores fueron incumplidos, los maestros perdieron fuerza movilizadora y finalmente el gobierno emitió un Decreto Legislativo en el que se "des-indexó" el salario mínimo del Estatuto del Docente para el año 2010.

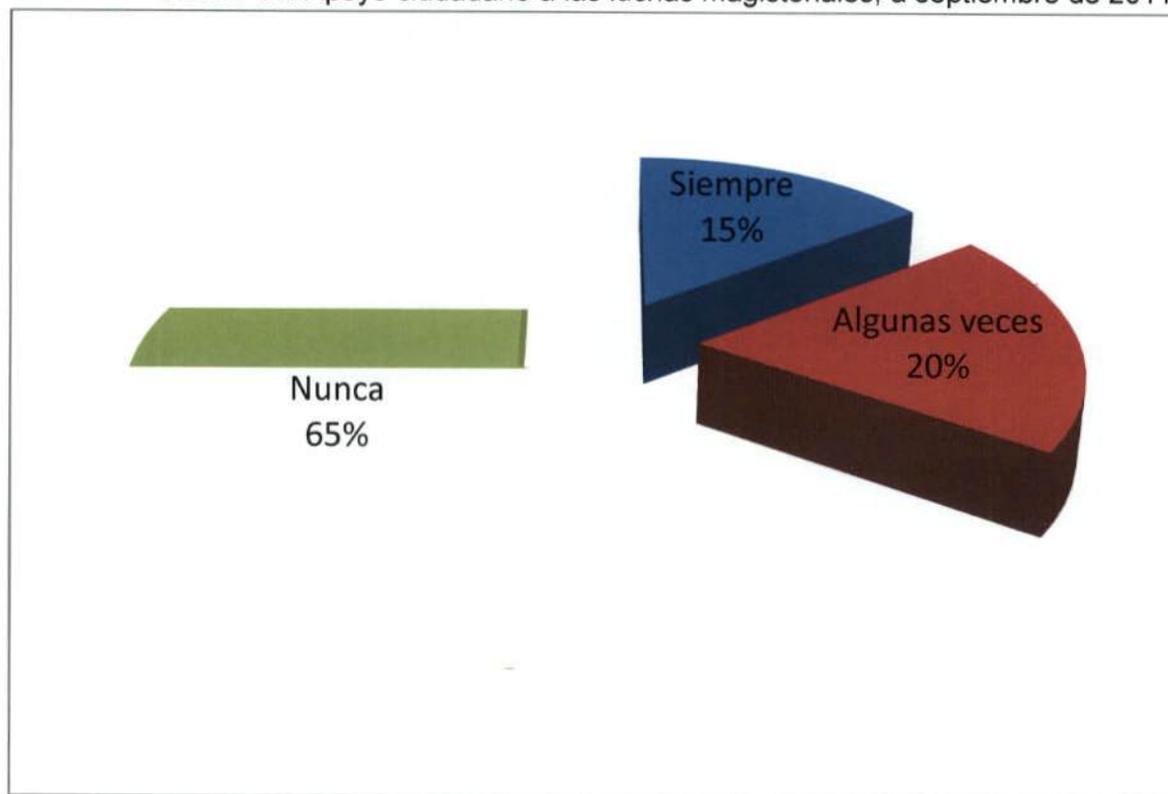
En el mes de marzo de 2011, durante cuatro semanas, los maestros, apoyados por sectores de la Resistencia, estudiantes y padres de familia, se movilaron, tomaron alcaldías, calles, avenidas y carreteras, en Tegucigalpa y las ciudades principales del país. El régimen respondió con desalojos brutales y con medidas autoritarias. "Casi todas las tomas y movilizaciones fueron desalojadas y dispersadas con gran cantidad de bombas lacrimógenas y golpes de los policías y militares hacia los manifestantes. Como producto de las jornadas de lucha y enfrentamiento entre los manifestantes y las fuerzas policiales y militares del régimen, decenas de manifestantes fueron heridos (muchos de ellos/ellas hospitalizados),

capturados y 18 docentes fueron encarcelados y llevados por la Fiscalía ante los tribunales de justicia. Además de la fuerza militar y policial brutal, el régimen recurrió a otras medidas de coerción legal como la declaratoria de ilegalidad de la huelga, la suspensión de las cotizaciones de los agremiados a los colegios magisteriales, la suspensión del fuero sindical, medidas de deducciones salariales y suspensión por un periodo de dos a seis meses de unos trescientos docentes que participaron en las acciones de protesta social” (CESPAD, 2011: 20-21).

Una de las debilidades de los gremios magisteriales, es que han visto erosionado el consenso y apoyo de la opinión pública. A los maestros se les considera los principales responsables de las deficiencias de la educación hondureña e incluso del incumplimiento de la meta de los 200 días de clase que se han propuesto los gobiernos en acuerdo con los organismos internacionales. Los gremios magisteriales no lograron articular sus demandas salariales y particulares a las demandas educativas generales del pueblo hondureño.

En la encuesta de opinión ciudadana del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD) de agosto de 2011, el apoyo ciudadano a las luchas magisteriales es mucho menor que el apoyo a los campesinos del Aguán. Un 15% por ciento de los hondureños y hondureñas expresó que siempre apoya las luchas magisteriales, un 20% expresó que algunas veces y el 65% de la ciudadanía sostiene que nunca apoya las luchas magisteriales (ver gráfico 13).

Gráfico 13: Apoyo ciudadano a las luchas magisteriales, a septiembre de 2011.



Fuente: Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), septiembre de 2011.

El gobierno llamó a los gremios magisteriales a un diálogo en torno a los problemas educativos, para entonces el conflicto magisterial ya se encontraba debilitado. Además, el gobierno convocó en torno al tema educación a otros sectores de la sociedad civil. El debilitamiento de los gremios magisteriales más el consenso logrado con otros sectores de la sociedad civil, le ha permitido al gobierno avanzar en la aprobación de leyes como la Ley de fortalecimiento a la educación pública, la nueva Ley de INPREMA y la Ley fundamental de educación.

V. Conclusiones

- La conflictividad en el periodo de enero a junio de 2009, en los seis meses previos al golpe de Estado, se desarrolló en un contexto de acercamiento de los sectores populares con el Poder Ejecutivo y de contradicciones entre las elites políticas, los poderes del Estado y los poderes económicos y mediáticos. La conflictividad fue en términos cuantitativos alta, pero no fue tan intensa como el segundo semestre de 2009, en el contexto del régimen de facto.
- La conflictividad social en el periodo de julio a diciembre de 2009, se desarrolló en un contexto de ilegitimidad política del régimen de facto, producto del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Las protestas y movilizaciones en su mayoría fueron en rechazo al golpe de Estado, las demandas giraron en torno a la restitución del presidente Manuel Zelaya en la Presidencia de la República y la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. El principal actor de las movilizaciones fueron las organizaciones y ciudadanía aglutinada en el Frente Nacional de Resistencia Contra el Golpe de Estado.
- Los conflictos sociales durante el régimen de facto fueron intensos y violentos, el régimen respondió mediante desalojos forzosos a los manifestantes, la censura de los medios de comunicación críticos y el establecimiento de los estados de sitio, como medidas para contener la creciente movilización popular contra el golpe de Estado.
- Durante el régimen de facto la conflictividad adquirió un carácter fundamentalmente político. Fueron conflictos sociales en defensa de la democracia y a la vez porque la misma sea participativa. Fueron conflictos políticos en rechazo a la cultura autoritaria de las elites políticas, en contra de los poderes fácticos y mediáticos, y en contra de la remilitarización de la sociedad hondureña.
- El gobierno de Porfirio Lobo heredó los cuestionamientos a su legitimidad por haber surgido de un proceso electoral desarrollado durante el régimen de facto. Esto estimuló la continuidad de la conflictividad social. Los conflictos más intensos en el

gobierno de Lobo han estado relacionados con el retorno del expresidente Zelaya al país y la Asamblea Nacional Constituyente, el conflicto con los campesinos del Bajo Aguán y el conflicto con los maestros en el sector educación.

- El gobierno de Porfirio Lobo logró disminuir la conflictividad política y recuperar legitimidad a través de acciones como la reforma al artículo 5 de la Constitución de la República sobre el plebiscito y el referéndum, que abre el camino institucional para consultar a la ciudadanía sobre la convocatoria o no a la Asamblea Nacional Constituyente, y el Acuerdo de Cartagena de Indias que posibilitó el retorno del exilio del expresidente Manuel Zelaya al país.
- En el periodo 2010 y 2011, la conflictividad entre el magisterio y el gobierno adquirió un carácter intenso y violento. Se produjeron diversos enfrentamientos entre los maestros manifestantes y la Policía Preventiva. La prolongada lucha magisterial sufrió los efectos del desgaste, el gobierno aprovechó para convocarlos al diálogo e impulsar las medidas administrativas y leyes que tenía previsto. Uno de las grandes debilidades de los gremios magisteriales es que se les ha erosionado el apoyo y consenso en la ciudadanía hondureña.
- El conflicto más intenso y violento, del 2009 al 2001, ha sido la lucha por las tierras en el Bajo Aguán. En este conflicto han perdido la vida alrededor de unos 50 campesinos producto del enfrentamiento de éstos con guardias de seguridad de los empresarios terratenientes. El gobierno no siempre ha sido consistente y coherente en sus respuestas, en algunos casos ha tolerado el enfrentamiento y violencia en la región, en ocasiones ha militarizado la zona, y en otros momentos ha facilitado el diálogo y salida negociada al conflicto.

VI. Bibliografía

- Centro de Documentación de Honduras, CEDOH (2011). Observatorio de la conflictividad social y la gobernabilidad democrática, de enero de 2009 a octubre de 2011.
- Centro de Estudios para la Democracia, CESPAD, (octubre 2010). Ciudadanía hondureña: Entre el tradicional pesimismo y la esperanza por un cambio democrático. Resultados preliminares de la primera encuesta de opinión ciudadana del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD).
- _____ (abril 2011). Informe de análisis político prospectivo. Hacia una salida negociada de la crisis política hondureña.

- _____ (septiembre 2011). Segunda encuesta de opinión ciudadana. La continuada crisis del bipartidismo y la creciente insatisfacción ciudadana con la democracia.
- Lorenzo Cadarso, Pedro Luis (2001). Fundamentos teóricos del conflicto social, editorial Siglo Veintiuno de España Editores.
- Padilla Lobo, Adalberto y Yudith Contreras Veloso (2007). Caracterización y tendencias del movimiento ambiental en Centroamérica: Caso Honduras. En, Margarita Hurtado Paz e Irene Lungo (Comp.) Aproximaciones al movimiento ambiental en Centroamérica, FLACSO-Guatemala, 2007.
- Sosa, Eugenio (2010). La protesta social en Honduras. Del ajuste al golpe de Estado. Federación Luterana Mundial.
- Tarrow, Sidney (2004). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Alianza Editorial.
- Diarios nacionales consultados durante el periodo enero de 2009 a octubre de 2011: La Tribuna, El Heraldo, La Prensa y Tiempo.