

# DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Relatoría, Ponencias y Conclusiones del seminario  
internacional llevado a cabo en Tegucigalpa  
del 21 al 24 de junio de 2010



321.8 Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH)  
C39 Democracia y gobernabilidad: Evaluación y perspectivas /  
Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). -- [Tegucigalpa]:  
[Lithopress], [2010] 266 p.

ISBN: 978-99926-41-03-3

1.- DEMOCRACIA.

Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas  
Relatoría, Ponencias y Conclusiones del seminario internacional  
llevado a cabo en Tegucigalpa del 21 al 24 de junio de 2010.

El desarrollo del seminario internacional y esta publicación fueron posibles gracias a la organización de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), al apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y al apoyo administrativo y de edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de ASDI, CEDOH ni de la UNAH.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

**Edición, diseño y diagramación:** Miroslava Meza, CEDOH

**Diseño de portada:** Karol Herrera

**Impresión:** Lithopress, Agosto 2010

Tegucigalpa, Honduras

## Instituciones Participantes

<b>Organización:</b>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Julieta Castellanos, Rectora.
<b>Apoyo Financiero:</b>	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Jan Robberts, Consejero-Director de Cooperación.
<b>Apoyo Administrativo</b>	Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Víctor Meza, Director Fundador.

3

## Comité Organizador

<b>Coordinación general:</b>	Leticia Salomón, Directora de Investigación Científica, UNAH
<b>Representantes UNAH:</b>	Leticia Salomón, Directora de Investigación Científica, UNAH Ramón Romero, Director de Vinculación UNAH-sociedad, UNAH
<b>Secretaría Ejecutiva:</b>	Diacuy Mesquita
<b>Estrategia de Comunicación:</b>	Danilo Osmaro Castellanos
<b>Catálogo de publicaciones y vídeo de introducción:</b>	Manuel Torres Calderón
<b>Vídeo de clausura:</b>	Ariel Torres Funes y Efraín Alavez Sánchez
<b>Administración general:</b>	Miroslava Meza, CEDOH
<b>Relatoría:</b>	Vilma Gloria Rosales
<b>Conclusiones:</b>	Leticia Salomón y Ramón Romero, UNAH
<b>Edición, diseño y diagramación del libro:</b>	Miroslava Meza, CEDOH
<b>Diseño gráfico del seminario y portada del libro:</b>	Karol Herrera
<b>Transmisión en tiempo real:</b>	Humberto Quiroz, C-LIBRE

<b>Asistencia operativa y logística:</b> Juan Diego Bermúdez Diana Rodríguez Martha Alicia Manzanares Sarahí Flores Miriam Navarro María Magdalena Flores Carlos Álvarez José Manuel García Carlos Sánchez Rosa Murillo Conrado Laínez	<b>Asistencia Protocolaria:</b> Ana Lucía Guzmán Karla Ramos Debby So Gao Isabelle Arévalo Carlos Rosales Eva Rojas	<b>Moderadores:</b> Danilo Osmaro Castellanos Melvin Duarte Saúl Bueso Karla Posas Gilda Silvestrucci
---	---	--



# Conferencistas y panelistas

TEMA/ SUB TEMAS	DIA Y HORA MES JUNIO	CONFERENCISTA INTERNACIONAL	CONFERENCISTA NACIONAL	PANEL DE ESPECIALISTAS
INAUGURACIÓN. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: Evaluación y perspectivas.	Lunes 21 16:15- 18:30 Hotel Clarion	Edmundo Jarquín (Nicaragua)	Víctor Meza	
PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SISTEMA POLÍTICO. Estado de Derecho, impunidad y sistema de justicia.	Martes 22 08:30- 10:15 Auditorium Central UNAH	Jaime Ordóñez (Costa Rica)	Ramón Romero	Leo Valladares Jari Dixon Andrés Pérez
DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDAD: Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia.	Martes 22 10:30- 12:15 Auditorium Central UNAH	Juany Guzmán (Costa Rica)	Víctor Fernández	Adán Palacios Sergio Suazo
CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA: El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática.	Martes 22 16:15- 18:00 Auditorium Central UNAH	Alejandro Natal (México)	Edmundo Orellana	Oscar Ávila Víctor Sierra
GOBERNABILIDAD, CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La equidad en el proceso de construcción democrática y la gobernabilidad política.	Miércoles 23 08:30- 10:15 Auditorium Central UNAH	Antonio Murga (México)	Rocío Tábora	Eugenio Sosa Lily Caballero Ester Caballero
GOBERNABILIDAD, CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y DERECHOS INDIVIDUALES. Los derechos humanos como aspecto central.	Miércoles 23 10:30- 12:15 Auditorium Central UNAH	Víctor Armony (Argentina)	Rigoberto Ochoa	Guillermo Molina Ramón Salgado Javier Acevedo
DEMOCRATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Inclusión y participación políticas.	Miércoles 23 16:15- 18:00 Auditorium Central UNAH	Eduardo Núñez (Costa Rica)	Efraín Díaz Arrivillaga	Mario Posas Ernesto Paz Hermilo Soto
DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN: Una relación controversial en el sistema político.	Jueves 24 08:30- 10:15 Auditorium Central UNAH	Carlos Chamorro (Nicaragua)	Manuel Torres	Manuel Gamero Isolda Arita
DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA. Las reformas en los sectores de Defensa y Seguridad.	Jueves 24 10:30- 12:15 Auditorium Central UNAH	Francisco Rojas (Chile)	Leticia Salomón	Álvaro Cáliz Ariel Montesdeoca Wilfredo Alvarado



# Presentación

---

El objetivo general del Seminario internacional sobre “Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas”, era hacer una evaluación crítica y objetiva del proceso de construcción y transformación democrática en Honduras, tomando como punto de partida el desastre natural provocado por el huracán Mitch en 1998 y la posterior Declaración de Estocolmo de 1999. Se pretendía analizar el impacto de la cooperación internacional en los esfuerzos por modernizar las estructuras institucionales del país y llevar a cabo la reconstrucción física en estrecha relación con la transformación política y democrática del Estado y la sociedad hondureños. Este ejercicio de reflexión y análisis permitiría explicar mejor los acontecimientos políticos más recientes que han desembocado en una profunda crisis del sistema político e institucional del país, así como definir mejor los retos y desafíos pendientes, los cambios y reformas que el sistema requiere para hacer viable y funcional un verdadero Estado de derecho en Honduras.

Dentro del seminario era importante presentar lo que está ocurriendo en América Latina y evaluar lo que ha ocurrido en Honduras desde el paso del huracán Mitch y la Declaración de Estocolmo, asociados a la oportunidad de convertir el proceso de reconstrucción física en un profundo proceso de transformación nacional.

La inauguración del Seminario internacional se realizó en el Hotel Clarion el lunes 21 de junio de 2010 con la asistencia de 398 personas, cantidad que superó considerablemente la meta de 250 que se había planificado en un inicio. La asistencia fue plural y diversa, incluyendo representantes de los grupos antagónicos que surgieron a raíz del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Según opinión de los asistentes, fue la primera vez, desde el golpe, que se abrió un espacio de encuentro en el que convivieron personas con distintas posiciones y saludaron con mucha satisfacción las conferencias inaugurales que colocaron el tema del Congreso en perspectiva histórica e internacional.

Las conferencias y paneles planificados para cada tema se realizaron en el Auditorio Central de la UNAH entre el 22 y el 24 de junio de 2010 con mucho éxito y conforme se había previsto, con la participación de 39 expositores, entre ellos 9 conferencistas nacionales, 9 conferencistas internacionales y 21 panelistas. La asistencia osciló entre 250 y 450 personas con igual

nivel de pluralismo y diversidad. Según cálculos iniciales, entre un 15% y un 20% fueron académicos universitarios y estudiantes y el resto fueron políticos, dirigentes de organizaciones sociales, funcionarios de gobierno, cooperación internacional, periodistas, comentaristas de medios, militares y policías.

De la realización del seminario se pueden destacar cuatro hechos importantes: 1) Todos los expositores y participantes reconocieron con entusiasmo que la Universidad volviera a ocupar su lugar de instancia de diálogo y reflexión sobre lo que acontece en el país; 2) La asistencia de militares y policías con uniforme y sin uniforme, sin que se diera ningún hecho que lamentar; 3) Que el sindicato de la UNAH, que mantiene una actitud de confrontación con las autoridades universitarias, no haya intentado boicotear el evento, pese a una manifestación inicial de poca visibilidad; 4) Que se haya mantenido un promedio de asistencia de 300 personas, pese a que el Seminario hacía un receso largo entre 12:30 y 4:15 pm.

Como un acto especial fue anunciada y realizada la presentación de los resultados preliminares de un estudio cualitativo que catedráticos de la UNAH realizaron sobre el apoyo financiero de ASDI en la zona de occidente de Honduras, presentando análisis del impacto de la cooperación sueca y el balance positivo de lo que tienen hoy, en comparación con lo que tenían hace 10 años.

También, en el marco del seminario internacional, se abrió un espacio en la UNAH para la exposición y venta de publicaciones del CEDOH, CLIBRE y la editorial universitaria.

La última jornada contó con la asistencia de 245 personas y tras la lectura de las conclusiones del Seminario, se dejó el micrófono abierto para comentarios del público. La reacción general fue positiva y entusiasta, calificando el Seminario como una capacitación de alta calidad, en un momento oportuno, con mucho respeto a las diferencias y como punto de partida para futuros diálogos y procesos de reforma. Se leyeron las conclusiones, mismas que son parte de este libro y que se divulgarán por medios electrónicos e impresos.

El evento se publicitó por vía impresa y electrónica, mediante envío personalizado de invitaciones y boletines informativos, visitas a las instituciones y colocación de afiches alusivos en puntos estratégicos. Las páginas web del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y de la UNAH fueron actualizadas y consultadas constantemente sobre los temas, subtemas y expositores. Las invitaciones también se divulgaron a través de correo electrónico masivo e

individual a más de 1,500 contactos. Se colocó un anuncio en Facebook con información general sobre el seminario y se invitó a través de los medios de comunicación. Todo el Seminario fue transmitido por internet en tiempo real gracias al apoyo de la organización C-Libre y también en un canal local de la zona occidental del país que se conectó libremente a la transmisión directa. Se organizó una buena cobertura de prensa escrita, radial y televisiva y se sacó mucha información a pesar de la resistencia de los dueños y directores de medios a abordar los temas del Seminario. La mayoría de los expositores internacionales participaron en programas de televisión y fueron entrevistados directamente por los periodistas que cubrieron el evento. También se contrató la publicación de páginas completas en dos periódicos locales antes del Seminario, dos medias páginas en otros dos periódicos el primer día del Seminario y cintillos informativos en los restantes tres días del Seminario.

Todos los expositores caracterizaron el subtema asignado, lo ubicaron en el tiempo, particularmente en los últimos 10 años, y plantearon los retos y desafíos para el futuro, de cara a las reformas que el país necesita en materia de gobernabilidad. Se puede afirmar que se cumplieron, con un alto nivel académico, los siguientes objetivos:

- Conocer lo que está ocurriendo en América Latina y evaluar lo que ha ocurrido en Honduras.
- Realizar una evaluación crítica y objetiva del proceso de construcción y transformación democrática en Honduras desde 1998 con el paso del huracán Mitch y la posterior Declaración de Estocolmo de 1999.
- Entender mejor los acontecimientos políticos más recientes que han desembocado en una profunda crisis del sistema político e institucional del país.
- Obtener propuestas concretas de transformación y cambio, modelos de las reformas que el país necesita para perfeccionar, fortalecer y desarrollar sus instituciones democráticas.
- Disponer de una ruta más definida y clara sobre el rumbo del país, los desafíos que enfrenta, los retos inmediatos y las tareas que deberá cumplir la sociedad hondureña en materia de reforma y transformación de su sistema político y social.
- Analizar el impacto de la cooperación internacional en los esfuerzos por modernizar las

estructuras institucionales del país y llevar a cabo la reconstrucción física, en estrecha relación con la transformación política y democrática del Estado y la sociedad hondureños.

- A partir del mismo y gracias a él, el mundo académico, con el apoyo de las autoridades universitarias, podrá asumir un compromiso más directo y constante en el estudio y análisis de la realidad nacional, en el seguimiento al proceso de reformas y cambios que el país deberá construir en los próximos años.

El presente libro está compuesto por los discursos de inauguración de la rectora de la UNAH y del director de cooperación de ASDI; está dividido en capítulos por cada uno de los temas abordados en el Seminario, los que a su vez se componen por una relatoría de lo expuesto en cada tema y las ponencias de los expositores. El último capítulo comprende las conclusiones que fueron elaboradas por dos académicos de la UNAH y el perfil de cada uno de los expositores y panelistas como anexo único. Además del presente libro, se editaron y distribuyeron cds con un catálogo de las publicaciones más relevantes sobre el tema desde el huracán Mitch a la fecha, así como los cds con la filmación de todas las conferencias del seminario, los cuales serán colocados en los centros de reproducción de audiovisuales de las universidades, institutos de investigación, organizaciones sociales, sedes de partidos políticos y demás.

El éxito del seminario se debe, en gran medida, a los siguientes factores: alto nivel de organización; excelente poder de convocatoria y trabajo en equipo de las tres instituciones involucradas: UNAH, CEDOH y ASDI; alta calidad y objetividad de los expositores; construcción de un espacio de diálogo en donde caben todas las diferencias; excelente caracterización de las causas y procesos que dieron lugar a la crisis que se desató el 28 de junio; mucha claridad en la agenda de reformas pendientes en materia de gobernabilidad y en las líneas de investigación que pueden desarrollarse dentro y fuera de la Universidad en el futuro cercano.

Las tres instituciones que hicieron posible este seminario internacional ponen hoy a disposición de la sociedad hondureña este libro, esperando que sea un punto de partida y motivación para el estudio y análisis académico y científico que el país requiere en pro de la democracia.



<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>DISCURSOS DE INAUGURACIÓN</b>	
Julieta Castellanos, UNAH.....	13
Jan Robberts, ASDI.....	15
<b>CAPÍTULO 1. INAUGURACIÓN. CONFERENCIAS MAGISTRALES</b>	
Relatoría.....	19
Conferencia Magistral Edmundo Jarquín.....	23
Conferencia Magistral Víctor Meza.....	29
<b>CAPÍTULO 2. PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SISTEMA POLÍTICO.</b>	
<i>Estado de Derecho, impunidad y sistema de justicia.</i>	
Relatoría.....	39
Ponencia Jaime Ordóñez.....	43
Ponencia Ramón Romero.....	69
<b>CAPÍTULO 3. DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDAD.</b>	
<i>Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia.</i>	
Relatoría.....	79
Ponencia Juany Guzmán.....	83
Ponencia Víctor Fernández.....	91
<b>CAPÍTULO 4. CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA.</b>	
<i>El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática.</i>	
Relatoría.....	103
Ponencia Alejandro Natal.....	107
Ponencia Edmundo Orellana.....	125
<b>CAPÍTULO 5. GOBERNABILIDAD, CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b>	
<i>La equidad en el proceso de construcción democrática y la gobernabilidad política.</i>	
Relatoría.....	133
Ponencia Antonio Murga.....	137
Ponencia Rocío Tábora.....	147
<b>CAPÍTULO 6. GOBERNABILIDAD, CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y DERECHOS INDIVIDUALES.</b>	
<i>Los derechos humanos como aspecto central.</i>	
Relatoría.....	159
Ponencia Víctor Armony.....	163
Ponencia Rigoberto Ochoa.....	169
<b>CAPÍTULO 7. DEMOCRATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.</b>	
<i>Inclusión y participación políticas.</i>	
Relatoría.....	179
Ponencia Eduardo Núñez.....	185
Ponencia Efraín Díaz Arrivillaga.....	197
<b>CAPÍTULO 8. DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.</b>	
<i>Una relación controversial en el sistema político.</i>	
Relatoría.....	203
Ponencia Carlos Chamorro.....	207
Ponencia Manuel Torres Calderón.....	215
<b>CAPÍTULO 9. DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA.</b>	
<i>Las reformas en los sectores de Defensa y Seguridad.</i>	
Relatoría.....	227
Ponencia Francisco Rojas.....	231
Ponencia Leticia Salomón.....	247
<b>CAPÍTULO 10. CLAUSURA. CONCLUSIONES</b> .....	253
<b>ANEXO: PERFIL DE LOS CONFERENCISTAS Y PANELISTAS</b> .....	259



# Discursos de Inauguración

Democracia y  
Gobernabilidad. Evaluación  
y Perspectivas

Julieta Castellanos  
UNAH

Jan Robberts  
ASDI



### DISCURSO DE INAUGURACIÓN

#### JULIETA CASTELLANOS

Buenas Tardes, sean todos y todas bienvenidos. Deseo saludar y agradecer la presencia en nuestro país de reconocidos académicos que aceptaron la invitación para venir a Tegucigalpa a compartir sus reflexiones, sus conocimientos y su trabajo en el tema que nos convoca; quiero agradecer a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, no sólo por el apoyo para que este evento sea posible, sino por sus diez años en Honduras, su aporte a los temas de la gobernabilidad democrática y su especial e imprescindible apoyo para el avance en el proceso de la reforma universitaria; al Centro de Documentación de Honduras, CEDOH, parte del equipo organizador; a la Dirección de Investigación Científica y a la Dirección de Vinculación Universidad Sociedad de la UNAH, bajo cuya responsabilidad está la organización de este Seminario. Agradecer la presencia de quienes nos acompañan, el cuerpo diplomático, la cooperación internacional, funcionarios y docentes universitarios, estudiantes, invitados. Sean todos bienvenidos y bienvenidas.

Los temas y los ejes que se debaten en este Seminario son complejos y diversos. La complejidad de los problemas radica en que tiene como fondo hablar del Estado, del futuro, y de qué tipo de futuro le espera al Estado de Honduras.

En estos días hablaremos de los pesos y contrapesos en el sistema político, de la fortalezas y debilidades de la institucionalidad de la democracia; de corrupción y transparencia; de la gobernabilidad, cultura política y participación ciudadana; de conflictividad social y los derechos individuales; de la democratización y modernización de los partidos políticos; de la democracia y medios de comunicación, y de la democracia, las Fuerzas Armadas y la policía. Todos ellos temas de alta relevancia, particularmente en una coyuntura como la que Honduras está viviendo.

Venimos de intentos de desarrollo insuficiente, por decir lo menos, la acumulación de bienes y de capital, y la concentración de riqueza no tiene precedente en la celeridad con la que se ha producido en las últimas tres décadas; pero la configuración de los nuevos problemas también ha aparecido con el mismo ritmo: la pobreza y la exclusión la viven millones de personas, más del 60% de la población de Honduras; las emigraciones producto de falta de oportunidades incluyen enormes conglomerados humanos; la violencia e inseguridad ciudadana, el crimen

organizado, el narcotráfico y las adicciones; la vulnerabilidad ambiental y las crisis ecológicas. Ante la magnitud de estos desafíos las respuestas tradicionales han sido limitadas e insuficientes.

Centro América es un cúmulo de experiencias fallidas y de logros individuales. El istmo recoge las más diversas experiencias. De los siete países que hoy integran “lo regional” hay desde aquellos con los niveles de mayor índice de desarrollo humano en el continente, hasta los de mayor pobreza y exclusión; hay aquellos que han salido ilesos en su crecimiento económico durante la crisis económica del 2009, hasta aquellos que la crisis ha impactado con mayor fuerza; los que tienen las democracias más estables, y otros con democracias en situación de riesgo; desde Estados con mejores índices de seguridad hasta aquellos con los mayores niveles de violencia e inseguridad; Estados con mejores índices de transparencia y aquellos con los más altos índices de corrupción en la América hispanoparlante.

Estos problemas señalados no son las amenazas futuras, son los riesgos del presente. Y no debe extrañar, y sí debe preocupar la vulnerabilidad a la que se enfrenta el Estado, sobre todo cuando problemas del ámbito y de la responsabilidad nacional quedan subsumidos en el enfoque regional o en la crisis global, ejemplo claro la inseguridad y la violencia, subsumidos hoy en el contexto y en el análisis macro del crimen organizado supranacional; y la pobreza y la exclusión en el enfoque de la crisis global. Los enfoques globales, hoy por hoy asumen la condición de categorías abstractas, una especie de fetichismo, con efectos directos en la sociedad, pero sin responsables nacionales y locales, y con Estados que se distancian de la búsqueda de soluciones efectivas.

Frente a este panorama la Universidad tiene una nueva tarea, ya no se trata sólo de generar conocimiento y de transmitirlo, ni de sólo formar profesionales y técnicos para cumplir con la misión constitucional. La Universidad debe avanzar en la propuesta, en hacer los planteamientos para las soluciones a los problemas locales, nacionales y regionales.

Hay quienes consideran que “el futuro ya no tiene porvenir” y la Universidad debe revertir esta desesperanza, actuando, creando un espacio del conocimiento para constituirse en la depositaria de la confianza de la sociedad. La Universidad y la educación superior deben estar tan cerca de los gobiernos, de los poderes del Estado y de los funcionarios, como sea necesario, para proponer,

monitorear, hacer planteamientos que orienten decisiones; y al mismo tiempo debe mantener la distancia suficiente para hacer los señalamientos con el compromiso, la independencia y el rigor que los intereses del Estado y de la sociedad demandan. El gobierno, los poderes del Estado y la sociedad deben entender el papel que tiene que desempeñar la Universidad, la ciencia y la cultura en el desarrollo de las sociedades y en los procesos de cambio.

¿Qué hacer?

14

Desde la Universidad sentimos la falta de un grupo de reflexión sobre el futuro de Honduras, que tenga como rumbo el interés de la nación, con visión integradora y de largo alcance, capaz de recoger las fortalezas que el sistema político y la diversidad económica y social han construido en el marco de los procesos de reformas del Estado, de identificar los problemas socioeconómicos y la estructuras políticas que ponen en riesgo la sostenibilidad del Estado; que identifique los elementos y los recursos cohesionantes en lo interno; capaz de ver y hacer la lectura de la estructura de las clases sociales, de los grupos, de los actores sociopolíticos y económicos, de su diversidad social y cultural, de la presión y de los espacios de poder, el alcance de sus demandas y las perspectivas de la conformación de movimientos sociales de mayor alcance; de identificar los ejes económicos que den la sostenibilidad necesaria de país; que defina las diferencias entre las competencias de lo regional y lo nacional, y que haga las propuestas para evitar los riesgos del futuro.

La Universidad Nacional Autónoma de Honduras lanza el reto, y la academia atendió la invitación, y todos somos depositarios de compromisos fundamentales con nuestra sociedad. Hoy más que nunca, frente a la magnitud de los problemas, la solución pasa necesariamente por la educación y por la ciencia, por el arte y la cultura, y la Universidad está obligada a responder de una manera distinta en el ámbito de nuestras atribuciones. La Universidad está ante la posibilidad de actuar y responder, dentro de sus principios de laicidad, con rigor científico, con rapidez en la dirección correcta, nos corresponde avanzar hacia un espacio de reflexión y construir el conocimiento oportuno. Este es parte del desafío. Esperamos que este sea el comienzo.  
Buenas tardes

**Julieta Castellanos**  
**Rectora, UNAH**

### DISCURSO DE INAUGURACIÓN

#### JAN ROBERTS

El Seminario internacional que hoy inauguramos y que habrá de desarrollarse a lo largo de los próximos cuatro días está dedicado a analizar las perspectivas de la gobernabilidad y la democracia en Honduras, haciendo al mismo tiempo una evaluación crítica y profunda sobre lo que ha acontecido en la última década en Honduras, tomando como punto de partida el desastre natural y social causado por el huracán Mitch a finales del año 1998 y la inmediata adopción de la Agenda contenida en la Declaración de Estocolmo, aprobada en la capital sueca en mayo del año 1999.

Han pasado ya doce años desde aquella tragedia, tiempo durante el cual la sociedad hondureña ha hecho grandes esfuerzos y sacrificios para reconstruir el país y transformar sus instituciones. La Agenda de Estocolmo establece con absoluta claridad una vinculación muy estrecha entre las tareas de la reconstrucción física y los desafíos de la transformación política y cultural de las instituciones y del Estado mismo. De nada sirve reconstruir un país como Honduras sin cambiar nada, reconstruir sin modificar el marco institucional, sin aprovechar la crisis para convertirla en oportunidad y hacer que el país avance, se democratice y se modernice.

Este ejercicio de evaluación y debate sobre las perspectivas de la gobernabilidad y la democracia coincide con los momentos en que mi país, el Reino de Suecia, está llegando al final de sus programas de cooperación en Honduras. Ha sido una larga trayectoria, un camino difícil y escabroso, en el que los suecos hemos trabajado hombro con hombro con los hondureños, hombres y mujeres, para reconstruir el país pero también para promover y facilitar los cambios que la democracia requiere para ser más viable y coherente, más real y efectiva.

Suecia ha estado siempre del lado del pueblo hondureño, velando por el respeto de sus derechos humanos, por la ampliación de la libertad de expresión, a favor de la participación ciudadana, la descentralización del Estado, la gobernabilidad democrática y las mejores prácticas del Buen Gobierno. De igual manera, los suecos hemos contribuido con todas nuestras posibilidades en la reconstrucción física del país, la restauración de su infraestructura vial, la reanimación de la economía, el progreso de las comunidades y a la educación de los jóvenes y a la investigación en UNAH.

Pero ha llegado el momento de retirarnos. Lo hacemos con pesar y con nostalgia, especialmente en estos momentos cuando la sociedad hondureña atraviesa por uno de sus momentos más difíciles y críticos, como consecuencia de la grave crisis política del año pasado y su resultado más lamentable, el golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

Esa crisis, al igual que la ruptura brusca del orden constitucional, son pruebas evidentes de la debilidad de las instituciones y la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, introducir cambios en su funcionamiento y generar reformas profundas en todo el andamiaje político e institucional del país. Pero esa es tarea de los propios hondureños, es el reto que enfrenta la sociedad hondureña, el desafío al que debe responder el país entero.

Los suecos hemos contribuido a lo largo de estos años en el fortalecimiento del Estado de derecho, en la reformulación de sus instituciones judiciales, en la mejora de sus organismos contralores y de defensa de los derechos humanos. Nos sentimos satisfechos con esa contribución y confiamos en que la misma haya sido fundamental para las futuras tareas que le esperan al pueblo hondureño.

Este Seminario, que hoy inauguramos, deberá ser también un valioso aporte para el debate democrático, una forma de fortalecer el papel del mundo académico, en especial de la Universidad Nacional Autónoma, en el reforzamiento de las instituciones democráticas.

Permítanme agradecer a todos los que han hecho posible la organización y desarrollo de este importante evento. Agradecer a la Universidad Nacional, al Centro de Documentación de Honduras y a todos los que participarán como conferencistas y panelistas en el curso de los debates. Agradecer también, por supuesto, a todos los participantes y al público en general que hoy nos acompañan. A todos ustedes, muchas gracias.

**Jan Roberts**  
**Consejero – Director de Cooperación, ASDI**





# Capítulo

# 1

## Inauguración. Conferencias Magistrales

Democracia y  
Gobernabilidad. Evaluación  
y Perspectivas

Conferencista  
internacional:

**Edmundo  
Jarquín**

Conferencista  
nacional:

**Víctor  
Meza**



## AMÉRICA LATINA

### Características Generales

Latinoamérica ha experimentado en las últimas décadas una expansión de lo que podría llamarse “ciudadanía política”, sin una correspondiente expansión de la “ciudadanía económica”. Una consecuencia de este fenómeno es el radical ensanchamiento de la “brecha de expectativas” de amplios contingentes de población.

En un contexto de mucha pobreza y desigualdad, esa brecha de expectativas se desahoga en la emigración, la insatisfacción y situaciones de ausencia de ley.

Otro efecto de esa “brecha de expectativas” sin respuesta es la insatisfacción con la democracia o con las instituciones clave, como los partidos políticos, el parlamento, el sistema judicial. También ha derivado en el crecimiento de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado, que se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad y a la democracia.

Adicionalmente se observa en algunos países una ruptura del consenso --que pareció establecerse con el fin de la guerra fría-- acerca de la economía de mercado, democracia liberal y globalización.

La región presenta hoy un cuadro bastante más heterogéneo, desde el punto de vista estructural y político, que el sugerido por la simplificación derecha-izquierda, autoritarismo-democracia, modernización-atraso político, populismo-ortodoxia.

Hay gobiernos democráticos de izquierda y derecha; de perfil populista de izquierda y derecha, y de rasgos autoritarios tanto de derecha como de izquierda. Hay gobiernos de izquierda firmemente institucionalizados, desde el punto de vista democrático liberal y de la economía de mercado, como los casos de Brasil, Chile y Uruguay, así como también los hay de derecha, como podría ser el caso de México y Colombia.

El proceso de democratización política se ha retroalimentado con otro proceso, la “democratización cultural”, en términos del acceso a la educación y a los medios de comunicación modernos. Es decir, se universalizó el acceso a la radio y la televisión, con la incorporación de importantes sectores al acceso a las más modernas tecnologías de información y comunicación.

Ambos procesos, la democratización política y cultural, se han dado en paralelo a uno de los procesos más amplios de la historia, en términos de expansión de los derechos sociales y económicos a nivel mundial, del cual no se ha sustraído ninguno de los países de la región, con lo cual se ha expandido y diversificado la demanda de los ciudadanos, y se abrió camino al surgimiento de movimientos sociales de nueva generación.

Una consecuencia de estas macro tendencias ha sido las demandas por una mayor participación ciudadana y las demandas de la llamada “democracia participativa”, muchas veces con significaciones alternativas a la democracia representativa.

Ese vasto proceso de democratización se ha dado en un contexto de poquísimos crecimiento económico y, consecuentemente, de persistencia de los enormes problemas de pobreza y desigualdad.

A manera de sumario de lo anterior, la edición revisada del libro “La política importa, Democracia y Desarrollo en América Latina”, registra lo siguiente: “La expansión de la democracia se ha producido en un contexto económico adverso en el que no ha sido fácil para la mayoría de la población visualizar sus logros. Los recién instaurados regímenes democráticos han tenido que convivir con períodos recesivos o de escaso crecimiento económico, y con shocks externos que han impedido que aquellos rindieran de acuerdo con las expectativas de la población”.

### Tendencia histórica

Tres macro tendencias se han combinado en las últimas tres décadas, con efectos en la gobernabilidad democrática: democratización política, democratización cultural, y muy limitada democratización económica en términos de oportunidades y su acceso a las mismas.

Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre Estado y mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo.

El “déficit democrático” se ha expresado en prácticas de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas, por intereses particulares que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del “rentismo” y la especulación.

El no reconocimiento de las implicancias del “déficit democrático”, o sea la debilidad o ausencia de un verdadero Estado de Derecho Democrático, en la explicación de la ineficiencia de la relación entre Estado y mercado, y Estado y ciudadanos, condujo en el pasado a migraciones radicales en cuanto al paradigma Estado-mercado.

Mientras el mundo crecía aceleradamente, y la globalización acercaba a muchos la distancia entre las posibilidades y la realidad, América Latina durante un cuarto de siglo –entre 1980 y 2004– prácticamente no creció, o no creció del todo, en circunstancias que se extendía el proceso de democratización política, de ejercicio de derechos civiles y políticos, y, a la vez, se daba un amplio proceso de democratización cultural.

### Perspectivas, retos, desafíos

El futuro democrático de la región se definirá entre dos visiones ideológicas contrapuestas, diferentes a las que antes definían la izquierda y la derecha.

A un lado estarán quienes tienen desconfianza del mercado y de la globalización y que desde la izquierda o derecha clásicas impulsan políticas para amortiguar sus riesgos y potenciar sus oportunidades, fomentando políticas activas de apertura e inserción internacional, a la vez que protegen intereses nacionales.

En este lado estarán los dirigentes conscientes de las imperfecciones de la democracia liberal, y que tratarán de impulsar su fortalecimiento y afinamiento institucional, incluyendo la búsqueda de formas complementarias de democracia participativa.

Al otro lado estarán quienes tienen hostilidad con el mercado, con la globalización y con el mundo desarrollado, por lo tanto, tratarán de desarrollar políticas y alianzas geopolíticas derivadas de esa hostilidad. En este sector estarán quienes tienen hostilidad con la democracia liberal, y a título de democracia participativa, impulsan proyectos autoritarios y de menosprecio del Estado de Derecho y en los que, eventualmente, se termina sin participación y sin representación.

Esas dos visiones ideológicas contrapuestas implican, por un lado, dirigentes y gobiernos modernos –en términos de convivencia con la diversidad, reconocimiento de la necesidad de políticas afirmativas de la cohesión social, tolerantes con la discrepancia– y, en el otro lado, dirigentes y gobiernos atrasados, anclados en los fantasmas ideológicos del

pasado, intolerantes frente a las crecientes fuerzas de la diversidad y la modernización.

La viabilidad de la primera opción dependerá de que, donde gobierne, encuentre el camino del crecimiento y la inclusión. La segunda opción, ha descansado hasta ahora en la potencia política expansiva de la renta petrolera venezolana, sobre el trasfondo de la exclusión socioeconómica y el fracaso en términos del crecimiento económico, pero en ninguna parte está demostrando la capacidad de generar un desarrollo dinámico, sostenido, incluyente, más allá de la construcción de redes clientelares de difícil sostenibilidad.

## HONDURAS

### Características generales

El huracán Mitch fue un motor que revitalizó el proceso de democratización y modernización del Estado Hondureño, que tuvo una fuerte incidencia en materia de democratización y gobernabilidad.

Este fenómeno natural vino a constituir un parteaguas de una Honduras anterior al Mitch, la Honduras pre-Mitch, y una Honduras posterior al Mitch, la Honduras post-Mitch.

En la etapa pre-Mitch se vivía un creciente proceso de debilitamiento de la modernización y de la democratización del Estado y de la sociedad. Había un dominio casi completo en la forma de hacer política por parte de las cúpulas tradicionales, con altísimos niveles de centralismo en la toma de decisiones y débil protagonismo de los municipios.

El huracán Mitch creó dos expectativas, una basada en la reconstrucción de la infraestructura económica y física del país, a la medida del estatus quo pre-Mitch, y otra basada en un proceso de transformación nacional, sustentada en nuevos conceptos de desarrollo político, económico y social.

La Declaración de Estocolmo sentó las bases para el proceso de transformación del país, en el que las organizaciones de sociedad civil tendrían un papel protagónico, con el apoyo decidido de la cooperación internacional.

En ese proceso, se conforma la Honduras post-Mitch, que se caracteriza por el surgimiento y beligerancia de nuevas organizaciones de sociedad civil; por un mayor protagonismo de los gobiernos locales, mayores niveles de participación ciudadana y una

nueva dinámica de inclusión social, que se traduce en más calidad y fortaleza de las demandas sociales.

En una valoración de las causas de la crisis política que desembocó en el golpe de Estado de 2009, se puede señalar como fuente primigenia el agotamiento del modelo político de gestión en Honduras.

El sistema político en su conjunto demostró ser incapaz para auto reformarse, ser inútil e insuficiente para absorber las tensiones derivadas de una crisis política y procesar de manera democrática y viable la conflictividad social y la conflictividad política.

Junto a la incapacidad del sistema para procesar la crisis y absorber sus tensiones se produjo paralelamente un incremento de las demandas por mayor inclusión social y mejores y más novedosas formas de participación de la sociedad en los asuntos públicos, en los asuntos del Estado.

Esta demanda fue generando nuevas corrientes y nuevas dinámicas sociales que la sociedad no estaba en la capacidad de asimilar y procesar. A esta situación se suma el miedo de las elites políticas tradicionales a todo lo que supusiera la posibilidad de un cambio en las relaciones de poder tradicionales.

Estos dos elementos produjeron una mezcla explosiva y peligrosa que explica el golpe de Estado de junio de 2009.

En la conspiración participaron cúpulas eclesiásticas fundamentalistas, una milicia mercenaria, políticos temerosos y conservadores, junto a empresarios más preocupados por su libreta de cheques que por el destino de Honduras.

El golpe de Estado dejó un país más dividido, sumido en un clima de preocupante y polarizada crispación política, con altos niveles de intolerancia y descalificación mutua. Un clima poco propicio para el diálogo y todavía menos propicio para la reconciliación.

Honduras es un país muy dañado, en virtual descalabro fiscal. Los golpistas endeudaron el país a razón de dos millones de dólares diarios, en el término de seis meses, a costa de la deuda pública interna.

Un país en crisis por los graves problemas económicos, la alta conflictividad social, las violaciones constantes a los derechos humanos, el alto nivel de corrupción, de impunidad, de inseguridad ciudadana, amenazas reales por el crecimiento desmedido del crimen organizado.

Otra consecuencia muy importante es el deterioro y la pérdida de credibilidad de todas las instituciones del país. Así se constata en una encuesta que la Organización de Estados Americanos llevó a cabo en el mes de marzo. Uno de los hallazgos muestra que el descontento con las instituciones hondureñas es generalizado. La pérdida creciente de credibilidad, confianza y, por tanto, de legitimidad social de las instituciones es preocupante.

### **Tendencia histórica**

A lo largo de 30 años se fue construyendo una nueva institucionalidad democrática. Se conformó el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; se logró liberar a la Policía de la matriz castrense y darle un sesgo más civil; se logró desmilitarizar los distintos eslabones del Estado hondureño que estaban en manos de las Fuerzas Armadas.

El país avanzaba gradualmente, pero se estaba creando mucha institucionalidad formal sin contenido democrático. O sea, se generó un desfase entre la institucionalidad formal y la dinámica de una cultura democrática que debe sustentar el Estado de Derecho.

El proceso de transformación impulsado por el Mitch marcó una orientación hacia la participación ciudadana, la descentralización municipal, la caracterización de organizaciones de sociedad civil, fortalecimiento de la demanda social y una nueva dinámica de inclusión social.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

La restauración democrática se impone como una tarea inmediata y urgente. Pero la restauración requiere de consensos mínimos que permitan desarrollar acuerdos básicos en torno a las reformas inevitables que el sistema político necesita.

Para tal propósito se requiere de un clima de diálogo y entendimiento, lo que supone tolerancia e inteligencia y audacia recreadora. Es urgente crear ese ambiente para concertar la nueva agenda reformista que permita reconvertir el Estado hondureño, generar un nuevo pacto social entre todos los actores políticos, económicos y sociales de Honduras.

El golpe de Estado deja la lección del gran déficit de cultura política que tiene la sociedad hondureña. De haber existido una cultura democrática, las instituciones habrían sido menos vulnerables y más

consistentes al momento de sumarse a una conspiración contra el Estado de Derecho y la institucionalidad democrática.

Es importante aceptar que han surgido nuevos actores sociales, hay movimientos políticos fuertes, plurales, beligerantes, que están ahí en el escenario político y que es preciso tomarlos en cuenta. Esto obliga a desarrollar nuevas y novedosas formas de tolerancia y permisividad en las reglas del juego político en la sociedad.

Otras de las lecciones, es el mayor deterioro y debilitamiento del sistema bipartidista en Honduras. Es evidente que el sistema bipartidista ha quedado muy lesionado, muy deteriorado y por lo tanto más débil. Para la clase política local se impone la necesidad de reconstruir un centro político que brinde equilibrio, sostenibilidad y gobernabilidad al sistema en su conjunto.

## INAUGURACIÓN. CONFERENCIA MAGISTRAL

Edmundo Jarquín

### INTRODUCCIÓN

Se me ha invitado a que reflexione sobre el tema Democracia y Gobernabilidad en América Latina, tanto con una visión de evaluación de lo que ha ocurrido en las últimas décadas como de sus perspectivas. Lo intentaré hacer a partir de mi experiencia con el tema de la gobernabilidad democrática desde la responsabilidad que tuve, entre 1994 y 2005, como Jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero advirtiéndole que mis puntos de vista no comprometen en absoluto a esta institución.

Cuando el tema de la necesidad de reformas institucionales<sup>1</sup>, que tanto vino a enriquecer el debate sobre el desarrollo de la región, y de la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio, llegó a la agenda de las agencias internacionales de cooperación bilaterales y multilaterales, a inicios de los años 90 del siglo recién pasado, se tenía poca, o en todo caso limitada conciencia, de las implicancias del muy limitado crecimiento económico que la región estaba teniendo, y que habría de persistir durante más de una década, y de las limitaciones del extendido proceso de democratización.

En ese momento se tenía registro tanto del fin de muchos conflictos políticos-militares y del mencionado proceso de democratización, que recibió un renovado impulso con el fin de la Guerra Fría, como del éxito que se estaba teniendo, al calor de las reformas impulsadas bajo el conocido como Consenso de Washington, en términos de superación de los enormes desequilibrios macroeconómicos previos; a la vez, alguna conciencia se abría paso sobre la necesidad de otras reformas -las llamadas de "segunda generación"- si se quería que las economías, una vez estabilizadas, crecieran a ritmos altos y sostenidos que permitieran remontar los grandes déficits del desarrollo latinoamericano en términos de empleo productivo, ingreso, pobreza y desigualdad. En general, en ese momento, y pese a algunas advertencias, el consenso sobre la economía de mercado, el régimen democrático liberal y la inserción en la globalización, no era desafiado.

<sup>1</sup> En general conocidas como « reforma de segunda generación », término acuñado por Moisés Naim, intelectual venezolano y actual Director de Foreign Policy, a inicios de los años 90 recién pasados.

Avanzada la década de los 90, en la primera estrategia del BID sobre el tema, cuya preparación me correspondió coordinar, aprobada en 1996<sup>2</sup>, pero cuya discusión se había iniciado algunos años antes<sup>3</sup>, en relación a lo anterior se anota: "En efecto, no obstante la importante mejoría en el ambiente macroeconómico, se aprecia la permanencia de problemas que, de no ser atendidos, podrían afectar negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de los sistemas democráticos. La persistencia de la pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica, que ha sido una de las causas subyacentes de la inestabilidad política, es motivo de fuerte preocupación. También se aprecia -agregaba el documento- que las tasas de crecimiento son aún bajas, los niveles de ahorro interno e inversiones productivas son insuficientes, y el grado de vulnerabilidad frente a choques externos permanece alto".

La anterior reflexión era complementada con la siguiente: "Por otra parte, el ambiente institucional y normativo manifiesta deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación de los ciudadanos y afectan negativamente la credibilidad de las instituciones democráticas. Se reconoce que el apremio fiscal derivado de la crisis de los ochenta y de los programas de ajuste impuso un mayor énfasis en el redimensionamiento del Estado, afectándose en algunos casos la capacidad institucional para ofrecer, de manera eficiente, aquellos bienes y servicios que son responsabilidad esencial del sector público".

La reflexión concluía de la siguiente manera: "En la medida que se ha avanzado en la reforma económica se aprecia que el funcionamiento de la economía puede tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión gubernamental, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos. Así, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo sostenido y equitativo. Se reconoce que existe una relación directa entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad del proceso de gobierno. Este reconocimiento de la importancia del ambiente institucional, normativo y político ha

<sup>2</sup> GN-1883-5, « Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil », 18 de marzo de 1996.

<sup>3</sup> « Gobernabilidad y Desarrollo. El estado de la discusión » (documento de discusión interna) Edmundo Jarquín (1992)

ensanchado el ámbito de acción de la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos años".<sup>4</sup>

Mi tesis fundamental es que en el análisis de los antecedentes de la actual situación política de América Latina, y sus perspectivas, "con frecuencia se omite el hecho más relevante que subyace debajo de la insatisfacción política, y las tensiones de cambio, que afloran en diversos puntos del subcontinente: mientras el mundo crecía aceleradamente, y la globalización acercaba a muchos la distancia entre las posibilidades y la realidad, América Latina durante un cuarto de siglo - ¡veinticinco años, una generación, entre 1980 y 2004!- prácticamente no creció, o no creció del todo, en circunstancias que se extendía el proceso de democratización política, de ejercicio de derechos civiles y políticos, y, a la vez, se daba un amplio proceso de democratización cultural (acceso a educación y medios de comunicación)".<sup>5</sup>

Lo que trato de decir es que en la evaluación de lo que ha ocurrido en términos de gobernabilidad democrática y sus perspectivas, es crítico examinar las implicaciones de esas tres macro-tendencias que se han combinado en las últimas tres décadas: democratización política, democratización cultural, y muy limitada democratización económica en términos de oportunidades y su acceso a las mismas.

#### **PERSISTENCIA DEL "DÉFICIT DEMOCRÁTICO"**

Ha sido ampliamente documentado el proceso de democratización de América Latina que según diversos estudios se inició a finales de los años 70, con los cambios electorales en Ecuador y República Dominicana, siguiendo en los ochenta con los casos de Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Chile, el fin de los conflictos políticos-militares centroamericanos a fines de los ochenta e inicios de los noventa, hasta concluir con las elecciones mexicanas del año 2000 en que el PRI (Partido Revolucionario Institucional) perdió el poder después de siete décadas.

Ese proceso de democratización y de expansión de los derechos civiles y políticos se dio, en general, en medio de grandes debilidades política e institucionales, y de persistencia de lo que se ha

venido a conocer como "déficit democrático".<sup>6</sup> Poca atención se puso, al inicio, al hecho que en muy pocos casos se podía hablar con propiedad de procesos de "recuperación de la democracia", porque las interrupciones autoritarias habían ocurrido sobre el trasfondo de una larga tradición institucional de Estado de Derecho; en otros casos, la democratización fue simplemente retomar un proceso varias veces interrumpido de "construcción democrática", en un contexto de menos solidez o arraigamiento de la institucionalidad del Estado de Derecho; y, en algunos casos, dónde nunca había habido democracia, recién se trataría de iniciar el proceso de "construcción democrática".

En la edición revisada del libro "La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina"<sup>7</sup> se anota: "Al examinar el panorama democrático de la región e identificar una agenda de reformas políticas pendientes (Hurtado, 2005), quizá sea necesario considerar una tipología diferente a la tradicionalmente utilizada en los estudios existentes sobre la democracia o las transiciones democráticas en la región. En efecto, una apropiada valoración de las transformaciones políticas ocurridas en los últimos 25 años debe tomar nota de que la generalización de regímenes democráticos significó la recuperación de la democracia solamente en muy pocos países, como ocurrió en el caso de Chile y Uruguay, que sufrieron interrupciones autoritarias pero que habían avanzado mucho en la construcción de Estados de Derecho Democrático."<sup>8</sup>

Agrega el libro citado: "En un grupo mayor de países, de menos tradición y densidad democrática, los cambios recientes han hecho que se retomara el proceso de construcción democrática interrumpido por repetidas y/o prolongadas experiencias autoritarias;<sup>9</sup> y en otro grupo de países -como Guatemala, Nicaragua y El Salvador, con 12, 11 y 10 años de experiencia democrática en el siglo XX respectivamente- recién se estaría iniciando el proceso de construcción democrática".<sup>10</sup>

<sup>6</sup> « Democracia en déficit », Fernando Carrillo-Flores (Editor), BID, 2001

<sup>7</sup> BID e IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), Washington, D.C 2006.

<sup>8</sup> Aquí se citan las categorías de regímenes democráticos, semidemocráticos y no democráticos, utilizada por Mainwaring, y según la cual en el siglo XX Costa Rica habría tenido 98 años de democracia, Uruguay 78, y Chile 75.

<sup>9</sup> Según la misma fuente, estos serían los casos, por ejemplo, de Brasil, con 34 años de gobiernos democráticos y 37 de gobiernos semidemocráticos, y de Argentina con 19 y 48 años respectivamente.

<sup>10</sup> Libro citado, página 7.

<sup>4</sup> Documento citado GN-1883-5, puntos 4 al 6 del resumen ejecutivo.

<sup>5</sup> « Sobre el futuro democrático de América Latina ». Trabajo presentado por el autor en la Conferencia « Cambios, Desafíos y Crisis de Nuestro Tiempo. Executive Leadership Center, Boston University, octubre de 2009.



Cuando a principios de este siglo en el BID se inició un proceso de revisión de las diferentes estrategias sectoriales, y en paralelo a la publicación de la primera edición del libro antes citado,<sup>11</sup> se aprobó una nueva estrategia sobre Modernización del Estado,<sup>12</sup> cuya preparación también me correspondió coordinar, se tomó nota de la persistencia de ese “déficit democrático” y de sus implicaciones.

En el documento antes mencionado se estableció que “históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre Estado y mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo”.

“En efecto, agregaba el documento, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento”.

El documento que estamos citando, al tomar nota del extendido proceso de democratización iniciado a finales de los años 70, y la consecuente expansión de los derechos civiles y políticos, así como las reformas emprendidas para consolidar un Estado de Derecho y mejorar la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas, advertía sin embargo que “no obstante esas tendencias positivas, en algunos países se aprecian problemas de atraso, independencia, confiabilidad y acceso en el sistema judicial; bajo nivel de credibilidad de los órganos de la democracia representativa como los parlamentos y partidos políticos; debilidades de los órganos administrativos y de supervisión y control; disfuncionalidades administrativas y fiscales en el proceso de descentralización; elevados índices de percepción en cuanto a la corrupción, y un ambiente de inseguridad ciudadana que impone altos costos humanos, económicos y sociales”. Este diagnóstico concluía indicando que “se reconoce, por tanto, que

esas limitaciones políticas e institucionales demandan esfuerzos adicionales en la perspectiva de alcanzar los requerimientos institucionales de una sólida gobernabilidad democrática”. Es decir, persistencia del “déficit democrático”.

El no reconocimiento, en su momento, de las implicancias del “déficit democrático”, o para decirlo de otra forma, debilidad o ausencia de un verdadero Estado de Derecho Democrático, en la explicación de la ineficiencia de la relación entre Estado y mercado, y Estado y ciudadanos, había conducido en el pasado a migraciones radicales en cuanto al paradigma Estado-mercado. En unas ocasiones se atribuía a “fallas” del Estado lo que en verdad eran fallas en el funcionamiento del sistema político que mal intermediaba la relación del Estado con el mercado y los ciudadanos. En esta falsa apreciación se nutrieron las reacciones fundamentalistas del mercado. En otras ocasiones históricas se atribuía a “fallas” del mercado lo que eran también fallas del sistema político, y aquí se nutrieron, por desconfianza en el mercado, las reacciones estatistas.

En general, al menos en el medio siglo que precedió al fin de la Guerra Fría, la historia política y económica de la región había sido la de una ausencia de consenso en cuanto al paradigma Estado-mercado. Esa situación parecía haber cambiado en la etapa inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría en que pareció instalarse un amplio consenso en torno a la democracia liberal, la economía de mercado y la globalización, como lo hemos anotado antes.

Pero, para fines de este trabajo, lo que deseamos enfatizar es que el proceso de democratización política, con las debilidades institucionales que hemos anotado, se ha retroalimentado con un gigantesco proceso que llamaría de “democratización cultural”, en términos del acceso a la educación y a los medios de comunicación modernos. En ese período prácticamente se universalizó el acceso a la radio y la televisión, y muy importantes sectores se incorporaron al acceso a las más modernas tecnologías de información y comunicación (celulares, DVD, Internet, etc.).

Ambos procesos, la democratización política y cultural, se ha dado en paralelo a uno de los procesos más amplios de la historia en términos de expansión de los derechos sociales y económicos a nivel mundial, del cual no se ha sustraído ninguno de los países de la región (derechos de género, etnia, medioambiente, entre otros), con los cual se ha expandido y diversificado la demanda de los ciudadanos, y se abrió camino al surgimiento de

<sup>11</sup> « La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina »,

<sup>12</sup> « Modernización del Estado : documento de estrategia » (GN-2235-1, julio de 2003)

movimientos sociales de nuevo cuño. Una derivación específica de estas macro tendencias han sido las demandas por una mayor participación ciudadana y, concretamente, las demandas de la llamada “democracia participativa”, muchas veces con significaciones alternativas a la democracia representativa.

Pero lo que nos interesa destacar, para fines de lo que hemos enunciado como tesis principal de este trabajo, es que ese vasto proceso de democratización se ha dado en un contexto de poquísimos crecimiento económico, y consecuentemente de persistencia de los enormes problemas de pobreza y desigualdad. En el cuadro que está al final de este documento se observa que con la excepción de Chile, que en el período 1980-2004 más que duplicó el ingreso per cápita, en el resto de los países prácticamente no creció. Durante ese cuarto de siglo, y para la región en su conjunto, el crecimiento promedio del ingreso per cápita fue un raquítico 16%, prácticamente nada. En ese mismo período, países que partían de niveles de ingreso per cápita muy superiores, como Estados Unidos, España y el Reino Unido, el crecimiento fue del 62%, 75% y 65% respectivamente. Para no mencionar los casos asiáticos de monumental crecimiento del ingreso como China (567%), India (144%), Corea (288%), Tailandia (204%) y Malasia (123%).

En el período en cuestión, ciertamente, se combinan dos momentos diferentes. El de la “década perdida” de los 80, en que el PIB per cápita decreció, y los siguientes años en que creció. Pero ocurre que entre 1990 y 2004 -antes que empezara el reciente quinquenio de mayor crecimiento- y dado que el PIB había caído fuertemente en la década anterior, la expansión del 24% es ciertamente modesta para un período de 15 años.

En la edición revisada del libro “La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina”, se registra lo anteriormente señalado: “la expansión de la democracia se ha producido en un contexto económico adverso en el que no ha sido fácil para la mayoría de la población visualizar sus logros. Los recién instaurados regímenes democráticos han tenido que convivir con períodos recesivos o de escaso crecimiento económico, y con shocks externos que han impedido que aquellos rindieran de acuerdo con las expectativas de la población”. Y se recordaba que “la historia de la expansión de la democracia en los países desarrollados ha estado ligada a ciclos vigorosos de crecimiento y redistribución, que han hecho evolucionar en paralelo a la democracia política y a la democracia económica y social”. No era este el

caso de la región en el período analizado, por lo que la reflexión anterior concluía que “en verdad, no se puede explicar la valoración social y política de las reformas económicas sin reparar en las expectativas de los ciudadanos que son consustanciales a la democracia. Con esta los ciudadanos esperan más de los gobiernos y, por tanto, del Estado; sin embargo, en algunos casos han recibido menos”.<sup>13</sup>

¿Cuáles han sido las consecuencias de esa expansión de la así llamada “ciudadanía política”, sin una correspondiente expansión “de la ciudadanía económica”? En la sección siguiente examinamos algunas de las principales consecuencias, no todas desde luego, pero sí aquellas que tienen que ver con el tema asignado a este trabajo.

## **RUPTURA DEL CONSENSO**

La primera consecuencia, es el radical ensanchamiento de la “brecha de expectativas” de amplios contingentes de población, que teniendo acceso a los medios de socialización y de creación de expectativas (radio, tv, Internet, etc.), toman conciencia de la distancia entre su realidad y sus aspiraciones. En un contexto de mucha pobreza y desigualdad, esa brecha de expectativas se desahoga en la emigración, la insatisfacción, y situaciones de anomia, de ausencia de ley, o de carencia de normas sociales o su degradación.

Lo anterior, en el contexto de las debilidades institucionales que indicamos anteriormente, deriva en otra consecuencia: insatisfacción con la democracia, o, al menos, con instituciones claves de la misma como los partidos políticos, el parlamento, el sistema judicial.

La tercera consecuencia, y sobre el poderío financiero asociado al mismo, es el crecimiento de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado que se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad y la democracia.

La cuarta consecuencia, y que resulta más pertinente para los fines de este documento, ha sido la ruptura en algunos países del consenso que pareció establecerse con el fin de la guerra fría: economía de mercado, democracia liberal y globalización.

Hoy la región presenta un cuadro bastante más heterogéneo, desde el punto de vista estructural y político, que el sugerido por la simplificación derecha-izquierda, autoritarismo-democracia, modernización-

---

<sup>13</sup> Libro citado, página 9.

atraso político, populismo-ortodoxia (por cierto, y aunque anclado en los rasgos estructurales del populismo en términos del liderazgo carismático, el menosprecio institucional y las relaciones clientelares, no se ven ahora las repeticiones del populismo económico de los años sesenta, setenta y ochenta en términos de la reglas macroeconómicas, con la sola excepción, quizá, de Venezuela).<sup>14</sup>

De hecho, hay gobiernos democráticos de izquierda y derecha; de perfil populista -en los términos descritos- de izquierda y derecha, y de rasgos autoritarios tanto de derecha como de izquierda. Hay gobiernos de izquierda firmemente institucionalizadores, desde el punto de vista democrático liberal y de la economía de mercado, como los casos de Brasil, Chile y Uruguay, así como también los hay de derecha, como podría ser el caso de México y Colombia.

### **GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA HACIA FUTURO: DOS VISIONES CONTRAPUESTAS**

La gran heterogeneidad que hemos referido no impide ver que el futuro democrático de la región se definirá entre dos visiones ideológicas contrapuestas, que tienen cierta parentela pero no son iguales a las que antes definían izquierda y derecha.

A un lado estarán quienes tienen desconfianza del mercado, y piensan que la mano invisible del mercado debe ser balanceada por la mano visible del Estado, a través de políticas públicas que compensen las insuficiencias y distorsiones del mercado. Estos gobiernos pueden estar más a la derecha o a la izquierda, como lo demuestra el gran pacto que prevaleció en Europa y Estados Unidos durante casi todo el siglo XX; al otro lado estarán quienes tienen, no desconfianza sino hostilidad con el mercado. A un lado estarán quienes, desde la izquierda o derecha clásicas, desconfían de la globalización e impulsan políticas para amortiguar sus riesgos y potenciar sus oportunidades, impulsando políticas activas de apertura e inserción internacional, a la vez que protegen intereses nacionales. Al otro lado estarán quienes tienen hostilidad con la globalización y el mundo desarrollado, y tratarán de desarrollar políticas y alianzas geopolíticas derivadas de esa hostilidad. A un lado estarán los dirigentes conscientes de las

imperfecciones de la democracia liberal, y que tratarán de impulsar su fortalecimiento y afinamiento institucional, incluyendo la búsqueda de formas complementarias de democracia participativa. Al otro lado estarán quienes tienen hostilidad con la democracia liberal, y a título de democracia participativa, impulsan proyectos autoritarios y de menosprecio del Estado de Derecho, y en los que eventualmente se termina sin participación y sin representación. A un lado estarán dirigentes y gobiernos modernos -en términos de convivencia con la diversidad, reconocimiento de la necesidad de políticas afirmativas de la cohesión social, tolerantes con la discrepancia y en otro lado dirigentes y gobiernos atrasados, anclados en los fantasmas ideológicos del pasado, intolerantes frente a las crecientes fuerzas de la diversidad y la modernización. La viabilidad de la primera opción dependerá que, dónde gobierne, encuentre el camino del crecimiento y la inclusión, como ha sido el caso de Chile y pareciera serlo cada vez más Brasil (ambos países de gran ferocidad en la competencia política electoral, pero de gran consenso en las agendas de desarrollo). La segunda opción, que básica pero no exclusivamente se originó en Venezuela, cuyas especificidades no son objeto de este trabajo, ha descansado hasta ahora en la potencia política expansiva de la renta petrolera venezolana, sobre el trasfondo de la exclusión socioeconómica y el fracaso en términos del crecimiento económico que hemos descrito, pero en ninguna parte está demostrando la capacidad de generar un desarrollo dinámico, sostenido, incluyente, más allá de la construcción de redes clientelares de difícil sostenibilidad.

<sup>14</sup> Se atribuye a Hirschman decir que el gran pecado de los populismos económicos fue creer que la economía era absolutamente elástica frente a las demandas de la política, y de ahí vinieron los grandes desbordes macroeconómicos de déficit, inflación, deuda, etc. En la lógica de este análisis, pareciera que el gran pecado de las políticas así llamadas neoliberales o del "Consenso de Washington", fue creer que la política era absolutamente elástica frente a las demandas de la economía.

**TABLA 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO 1980-2004**

	PIB per cápita 2004/1980	Prom. Crec. Anual 1980-2004 (Porcentajes)	PIB per cápita 1990/1980	Prom. Crec. Anual 1980-1990 (Porcentajes)	PIB per cápita 2004/1990	Prom. Crec. Anual 1990-2004 (Porcentajes)
<b>Argentina</b>	1,01	0,03	0,77	-2,52	1,30	2,04
<b>Bolivia</b>	1,01	0,05	0,86	-1,55	1,18	1,30
<b>Brasil</b>	1,13	0,53	0,95	-0,49	1,19	1,32
<b>Chile</b>	2,30	3,69	1,26	2,33	1,83	4,75
<b>Colombia</b>	1,33	1,24	1,21	1,94	1,10	0,71
<b>Costa Rica</b>	1,34	1,30	0,95	-0,51	1,42	2,71
<b>Ecuador</b>	1,07	0,28	1,04	0,37	1,03	0,21
<b>El Salvador</b>	1,13	0,55	0,86	-1,53	1,32	2,17
<b>Guatemala</b>	0,97	-0,12	0,86	-1,46	1,13	0,93
<b>Honduras</b>	0,99	-0,06	0,94	-0,58	1,05	0,35
<b>México</b>	1,16	0,64	0,98	-0,21	1,18	1,30
<b>Nicaragua</b>	0,68	-1,69	0,64	-4,35	1,05	0,40
<b>Panamá</b>	1,31	1,18	0,87	-1,35	1,50	3,18
<b>Paraguay</b>	0,92	-0,37	0,97	-0,27	0,94	-0,45
<b>Perú</b>	0,98	-0,08	0,73	-3,11	1,35	2,32
<b>Rep. Dominicana</b>	1,71	2,36	1,05	0,51	1,62	3,80
<b>Uruguay</b>	1,14	0,57	0,93	-0,67	1,22	1,54
<b>Venezuela</b>	0,82	-0,87	0,86	-1,52	0,95	-0,38
<b>Prom. América Latina</b>	1,16	0,51	0,93	-0,83	1,24	1,57
<b>China</b>	6,67	8,60	2,09	7,67	3,18	9,32
<b>España</b>	1,75	2,46	1,28	2,53	1,36	2,42
<b>Estados Unidos</b>	1,62	2,12	1,26	2,30	1,29	1,99
<b>Francia</b>	1,46	1,66	1,22	2,04	1,19	1,37
<b>India</b>	2,44	3,96	1,44	3,74	1,69	4,14
<b>Indonesia</b>	2,27	3,63	1,55	4,49	1,46	2,97
<b>Malasia</b>	2,23	3,55	1,36	3,13	1,64	3,88
<b>Reino Unido</b>	1,65	2,20	1,27	2,43	1,30	2,03
<b>República de Corea</b>	3,88	6,07	2,02	7,28	1,92	5,15
<b>Tailandia</b>	3,04	4,96	1,80	6,04	1,69	4,13

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial *online*, 2005.

## INAUGURACIÓN. CONFERENCIA MAGISTRAL

Víctor Meza

Permítanme, en nombre del equipo organizador de este importante evento y, en particular, en nombre del Centro de Documentación de Honduras, dar a todos una calurosa bienvenida y agradecerles por haber aceptado nuestra invitación para acompañarnos en estos actos de inauguración del Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad, un ejercicio crítico de reflexión y análisis, desde el mundo académico, sobre su contenido y perspectivas. Su presencia en esta noche nos estimula, nos complace y nos honra. Muchas gracias a todos.

El tema que hoy nos convoca no es un tema casual, escogido al azar, estrictamente circunstancial. No. Su selección es el fruto de un análisis cuidadoso, de una reflexión colectiva y profunda. Tampoco ha sido casual el periodo histórico que abarca ni la dimensión política que contiene. Es un periodo que va desde la tragedia natural y social que representó el huracán Mitch en el año 1998, hasta la reciente instalación de un nuevo gobierno en enero del presente año. Son doce años de historia contemporánea, de saltos y sobresaltos, de paciente construcción y reconstrucción democrática. Cualquiera diría que es muy poco tiempo para hacer este tipo de reflexiones e intentar sacar algunas conclusiones definitivas. Puede que sea cierto y que los escépticos tengan alguna razón. Sin embargo, el periodo al que hacemos referencia ha sido un tiempo tan cargado y repleto de convulsiones en el que, para decirlo metafóricamente, más pareciera que los hechos y los acontecimientos han cabalgado, mientras las ideas y la imaginación han ido al trote, generando un rezago, un retraso en la aprehensión académica de la historia, en el análisis y en la interpretación de los sucesos que han marcado nuestro pasado reciente.

A veces tenemos la impresión de que el país ha generado en este tiempo, particularmente en el último año, más historia de la que en verdad es capaz de consumir, para expresarlo con una paráfrasis sobre lo dicho por Winston Churchill en torno a los Balcanes europeos. Y, aunque sólo sea por eso, la selección del tema de este evento internacional es una selección justa y acertada, porque nadie ha de negar la importancia y necesidad de reflexionar hoy más que nunca sobre la democracia, la gobernabilidad, sus perspectivas, su evaluación, analizar sus alcances, sus flaquezas, sus posibilidades, sacar conclusiones, aprender las lecciones, tanto las positivas como las negativas, extraer de la historia la

enseñanza y el conocimiento necesarios para no tener que repetir los errores y poder enmendar los desaciertos.

Me corresponde abordar el tema desde una perspectiva nacional, local, para complementar la visión regional y continental que ha quedado muy bien expresada en la conferencia magistral que acaba de pronunciar nuestro buen amigo Edmundo Jarquín. Para precisar mejor los ejes del análisis, sería útil hacer referencia a algunos antecedentes históricos que, estoy seguro, nos ayudarán a entender mejor los problemas y desafíos a que hemos debido enfrentarnos en los últimos doce años de nuestra reciente historia.

En el año 1974, en el mes de septiembre, el país entero se vio conmovido y removido por un fenómeno natural, conocido ya en la historia de los desastres como huracán Fifi, que no por lo inofensivo y cursi de su nombre dejó de ser violento, brutal y catastrófico. Ese huracán provocó daños inconmensurables en todo el país, de manera muy especial en las regiones de la costa norte. Honduras quedó parcialmente destruida, su economía muy dañada y su población sustancialmente diezmada. Con la valiosa ayuda de los países amigos y las agencias de cooperación internacional, los hondureños todos, hombres y mujeres, asumimos la tarea de reconstruir el país. Y – ¡vaya coincidencia! – fue precisamente en la Universidad Nacional Autónoma, durante la celebración del Primer Encuentro de la Comunidad Universitaria, en ese trágico septiembre de 1974, cuando se advirtió a la sociedad sobre el riesgo de reconstruir sin transformar, de limitarnos solamente a restaurar lo destruido, sin cambiar las estructuras que condicionaban nuestra debilidad y fragilidad ante los desastres naturales. En ese entonces, bajo la guía de la Universidad, nació el famoso lema de **“Reconstruir transformando”**.

El huracán Fifi puso al desnudo las vulnerabilidades básicas de la sociedad hondureña. Demostró nuestra vulnerabilidad social, poniendo de relieve los altísimos niveles de pobreza, marginación y exclusión social. También reveló nuestra vulnerabilidad ambiental, evidenciando una relación irracional, destructora, esencialmente extractiva y depredadora con la naturaleza. Y, en tercer lugar, descubrió y exhibió nuestra vulnerabilidad institucional, reflejada en un Estado elefantiásico que resultó incapaz para gestionar adecuadamente la crisis derivada de la catástrofe, un Estado divorciado de la sociedad, alejado de ella, corrupto e ineficiente.

Superado el trauma inicial del desastre, reconstruimos el país, poco a poco, pero no lo transformamos. Así quedó demostrado veinticuatro años después, cuando otro huracán, esta vez de mayores dimensiones y violencia destructora, el más terrible del siglo veinte, el huracán Mitch, volvió a destruir el país. En noviembre del año 1998, este terrible huracán puso nuevamente de manifiesto y en evidencia pública la vulnerabilidad social, ambiental e institucional del Estado y la sociedad hondureña.

Los países amigos y la comunidad internacional en general volvieron a acudir en ayuda. En mayo de 1999, pocos meses después de la tragedia, se produjo la II Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central (la primera había tenido lugar en Washington, Estados Unidos, en diciembre de 1998) en Estocolmo, Suecia. Ahí fue aprobada la famosa Declaración de Estocolmo, un instrumento en extremo valioso que supo resumir con sencillez y sabiduría la persistencia nociva del mismo tipo de vulnerabilidad estructural y los retos y desafíos que el país debía afrontar de nuevo para poder salir airoso de la crisis. Una vez más, el dilema de reconstruir sin transformar o reconstruir transformando volvió a plantearse ante nuestros ojos como un permanente desafío. La declaración de Estocolmo supo resolverlo, inclinando el énfasis a favor de una reconstrucción que incluyera la transformación, las reformas y los cambios que el Estado y la sociedad necesitan para ser más funcionales y viables. De hecho, la Declaración de Estocolmo se convirtió en la agenda mínima de la transformación nacional.

Los dos huracanes, pero especialmente el Mitch, fueron fenómenos naturales que produjeron grandes consecuencias sociales y políticas. La importancia de estas consecuencias ha sido tan grande, que es dable y legítimo hablar de una Honduras pre Mitch y una Honduras post Mitch.

El huracán Mitch, de alguna manera, creó condiciones propicias para que afloraran, salieran a flote, innumerables organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONG, que habían permanecido subterráneas, alejadas de los reflectores, llevando a cabo un silencioso pero efectivo trabajo de promoción del desarrollo muy cerca y en medio de las comunidades. En la vorágine del desastre, estas organizaciones fueron capaces de poner a prueba toda la valiosa energía social que contienen y conducen, revelándose como eficientes gestoras en el laberinto de la emergencia y el caos. Fueron un complemento indispensable e insustituible con la gestión del Estado. Esas organizaciones llegaron para

quedarse y, con su presencia y el valioso apoyo de la comunidad internacional, se convirtieron en invitados inevitables y socios apropiados en la tarea de la reconstrucción y la transformación nacionales. Su instalación definitiva en el escenario hondureño alteró las relaciones de poder e incorporó nuevos actores en el entramado social y político del país.

El huracán también modificó el modelo de relacionamiento entre la Administración central, tan vertical y autoritaria, y los gobiernos locales, los municipios y las comunidades. Los gobiernos municipales adquirieron un nuevo protagonismo, se debilitaron las tradicionales tendencias centralistas y, por la vía de los hechos, se forzó el ritmo del proceso de descentralización del Estado. Se amplió la red de influencias y se democratizó un tanto la participación de las autoridades locales en la toma, seguimiento y ejecución de las decisiones nacionales. Se consolidaron nuevas dinámicas de participación social, estimulando los procesos de creación y consolidación de ciudadanía social y política. El Estado de derecho debería haberse visto favorecido con estas novedosas tendencias de participación ciudadana.

Al mismo tiempo crecieron y se fortalecieron, volviéndose más coherentes y sistemáticas, las demandas sociales de la población, reclamos por más y mejor inclusión social, mayor participación política y control social sobre la gestión pública. Se incrementó la vigilancia colectiva y el afán por revisar y demandar la rendición de cuentas. Todo ello, en su conjunto, sirvió como un elemento revitalizador del proceso de modernización y democratización del Estado que había comenzado unos pocos años antes del huracán Mitch, justo en los inicios de los años noventas, y ya para entonces había empezado a languidecer y debilitarse.

El huracán, por otra parte, en cierta medida contribuyó al rediseño de los condicionamientos de la cooperación internacional, cambiando el énfasis hacia una lógica más positiva y favorable para la democratización de la sociedad. Temas como la protección ambiental, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el adecentamiento de la administración de justicia y la reforma y descentralización del Estado, pasaron a ocupar un sitio permanente y de primer orden en la agenda de buena parte de la cooperación externa. Estos condicionamientos ayudaron a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y generaron una dinámica democratizadora y de participación ciudadana desde abajo. Al mismo tiempo, los nuevos condicionamientos incrementaron el perfil y la

influencia de las agencias de cooperación internacional en el escenario político hondureño. Ambas partes, sociedad civil y cooperación internacional, resultaron mutuamente beneficiadas. La sociedad hondureña, por su parte, se vio favorecida con los nuevos impulsos a favor de la inclusión y la participación de la gente.

Entonces, a la luz de estos hechos de fácil constatación en la realidad política hondureña, ¿cuáles serían las diferencias básicas entre esa llamada Honduras pre Mitch y la actual Honduras post Mitch?

En la Honduras anterior al huracán, las organizaciones de la sociedad civil tenían, por decir lo menos, un protagonismo limitado, escaso, lo que facilitaba el afianzamiento de las viejas y tradicionales formas de hacer política, que con frecuencia prescindían de la sociedad civil o, en el peor de los casos, se ejercían en contra de ella. Las cúpulas partidarias conservaban férreamente el control monopólico de la política, convertida ya en un coto privado de acción del cual estaban ausentes o marginadas otras formas de participación ciudadana e inclusión social. Un alto nivel de centralismo en la toma de decisiones se correspondía con el débil protagonismo de los municipios, deformando así el proceso de descentralización del Estado que había tomado nuevo impulso a principios de los años noventa, luego de la aprobación de la nueva Ley de Municipalidades. Todo esto se producía en el marco general del debilitamiento de las tendencias modernizadoras al interior del engranaje estatal y el estancamiento, a veces con retrocesos visibles, en el proceso de democratización de la sociedad.

En cambio, en la Honduras post Mitch se observa con más nitidez la presencia y beligerancia, vía surgimiento o resurgimiento, de las organizaciones de la sociedad civil, junto a un renovado protagonismo de los gobiernos locales y una nueva dinámica de participación ciudadana e inclusión social en las comunidades. Todo ello desemboca en una mayor y mejor calidad de las demandas sociales y la capacidad crítica, vigilante y propositiva de la gente. Junto a esto, crece el distanciamiento entre la sociedad civil y el sistema político, especialmente el de partidos políticos, cuya capacidad de representación e intermediación ante el Estado y la sociedad se ve cada vez más menguada y deteriorada.

Al interior de las organizaciones de la sociedad civil se advierten preocupantes tendencias hacia el “**sustitutismo**”, es decir la tentación mesiánica por sustituir a los partidos políticos, absorbiendo para sí y

entre sí sus naturales funciones de representación e intermediación. Se incrementa la distancia con el sistema político y, en consecuencia, se desnaturaliza y debilita la acción democratizadora y participativa de la propia sociedad civil.

En el plano social aumentan los flujos migratorios hacia el exterior, particularmente hacia los mercados laborales de los Estados Unidos, incrementando al mismo tiempo las remesas familiares y el peso de éstas en la formación del Producto Interno Bruto del país. Casi un 15 % de la población hondureña reside en el extranjero, generando sustanciales vacíos de capital humano, de manera especial en las zonas rurales y en las áreas más pobres y atrasadas del territorio nacional.

Todas estas tendencias se ven atravesadas por el debate sobre la reconstrucción y la transformación de la Honduras posterior al huracán Mitch. El sistema político en su conjunto se vio afectado por esta controversia y, de alguna manera, sufrió en su interior las consecuencias radicalizadoras de la misma. Los partidarios de la transformación, como complemento ineludible del proceso rector, cerraron filas a favor de las reformas y cambios estructurales que el sistema requiere y la sociedad reclama. Los otros, los adversarios de los cambios institucionales, convencidos de las bondades de la reconstrucción a secas, poco a poco fueron conformando un gran frente antirreformista que, como se vería después, habría de ser el núcleo de una alianza ultraconservadora y derechista, auspiciadora y promotora del rompimiento del orden constitucional.

Sumadas unas a otras, en conjunción dialéctica, las tendencias ya señaladas fueron acercándonos gradualmente al momento culminante de la crisis política que desembocó en el golpe de Estado del domingo negro del 28 de junio del año anterior. Es saludable hacer una reflexión sobre **las causas, las lecciones y las consecuencias** de ese acontecimiento político tan traumático, tan decisivo y trascendente para la historia contemporánea de nuestro país.

Si tuviera que mencionar una causa esencial que sirva para explicar el origen y la naturaleza de estos acontecimientos, tendría que decir que la misma está contenida en el evidente agotamiento del modelo político de gestión que actualmente prevalece en Honduras. Nuestro sistema político, su sistema de partidos, su sistema electoral, demostraron ser incapaces para autorreformarse, ser inútiles e ineficientes para absorber las tensiones derivadas de una crisis política y procesar de manera democrática

la conflictividad social. Visto desde este punto de vista, el golpe de Estado del 28 de junio – el 28J –, paradójicamente, se convierte en la mejor demostración de la urgente necesidad de introducir reformas y cambios profundos en la estructura y funcionamiento del sistema político hondureño. O sea que, un golpe de Estado concebido, articulado, financiado y ejecutado para evitar las reformas, se vuelve, por efectos de una dialéctica irónica y perversa, la mejor prueba evidente de la necesidad de tales reformas.

La incapacidad del sistema político para procesar debidamente la crisis se vio estimulada por el aumento sustancial de las demandas sociales y el reclamo creciente por mayor inclusión en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. Múltiples y novedosas formas de participación brotaban por doquier, en un abierto reclamo para abrir más el sistema y volverlo menos excluyente y hostil. La situación se fue volviendo cada vez más tensa, y las élites políticas más conservadoras y tradicionales no ocultaban ya su miedo, casi pánico, ante las oleadas de reclamos en pro de mayor inclusión social. Su renuencia a los cambios se trocaba fácilmente en oposición beligerante y rechazo agresivo. La perspectiva de alteraciones, no importa cuán insignificantes fueran, en las relaciones tradicionales de poder asustaba a los grupos económicos acostumbrados a controlar y manipular al Estado. La oposición política, gradualmente, se iba convirtiendo en conspiración golpista.

La suma de las demandas por mayor inclusión, más el miedo casi atávico a los cambios y modificaciones en las relaciones de poder, produce una mezcla explosiva que nos permite entender mejor la forma en que se gestó y llevó a cabo el golpe de Estado militar del 28J. Las cúpulas conservadoras de los partidos políticos, es decir la mal llamada “clase política tradicional”, junto a destacados dirigentes religiosos fundamentalistas, católicos y evangélicos, empresarios voraces y militares traidores, se unieron en una alianza contrarreformista y desencadenaron, con el beneplácito y el apoyo de grupos ultraderechistas del exterior, el rompimiento violento del orden constitucional e interrumpieron el ya de por sí azaroso y difícil proceso de transición y construcción democrática que nuestro país había comenzado en los inicios de la década de los años ochentas en el siglo pasado.

La preocupante “**clericalización de la política**”, es decir la intromisión cada vez más abierta y desafiante de las cúpulas religiosas para influir en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias estatales,

constituye ya de por sí un grave atentado contra la laicidad del Estado y, por lo mismo, contra la propia Constitución de la República. Por otra parte, la desmesurada influencia de los llamados grupos fácticos, núcleos familiares que controlan los principales circuitos de la economía nacional, también contribuye a deformar la función del Estado, convirtiéndolo en un instrumento dócil y apropiado para servir casi en forma exclusiva a sus intereses corporativos. La elite política tradicional, acostumbrada a usufructuar los vicios y servidumbres del sistema, siempre está dispuesta a impedir los cambios y reformas que la sociedad demanda, para conservar intacto el andamiaje institucional que la enriquece, fortalece y protege. Y, para cerrar el círculo de la ignominia y la infamia, hay que sumar a los militares de la cúpula castrense, un grupo de soldados sin honor ni dignidad, dispuestos siempre a vender sus servicios al mejor postor y enrolarse en una aventura golpista que les habría de permitir recuperar las cuotas perdidas del poder, así como afianzar y aumentar las que todavía habían logrado conservar. La amalgama de todos estos actores y factores, en vergonzoso contubernio sólo dulcificado por la bendición cardenalicia, condujo a nuestro país hacia el pasado, frenando su evolución democrática y haciendo de la involución un camino obligado hacia el autoritarismo y la barbarie.

Nunca podré olvidar el día en que, poco después del golpe de Estado, conducía mi automóvil por una de las carreteras de la periferia capitalina y, de pronto, divisé a la distancia un puesto de control militar y policial que detenía para revisión a los vehículos. En el asiento delantero del auto llevaba un libro – El poder y el delirio, del autor mejicano, el historiador Enrique Krauze – en el que se hace una disección crítica y minuciosa del presidente venezolano Hugo Chávez y su evolución política. La foto de Chávez, a todo color, cubre totalmente la portada del libro. Opté por voltearlo, sospechando que la foto despertaría la curiosidad insana de los revisores y, posiblemente, su disgusto y animadversión. No pasó nada; superé sin contratiempos el control y, un kilómetro más adelante, detuve el auto y pensé en voz alta: ¡cuánto hemos retrocedido en tan pocos días! Hace ya tantos años, desde la década de los ochentas en el siglo pasado, que no sentía temor por la clase de libro que leo ni experimentaba la triste necesidad de ocultar su tapa para evitar el disgusto y la sospecha de los uniformados. ¡Cuánto retroceso en tan poco tiempo!

En este pequeño incidente, que no tiene más trascendencia que la que sirve para ilustrar la involución política, queda reflejado el daño que la barbarie le causó a la civilización y el brusco



abandono de la cordura colectiva para dar paso al frenesí demencial de un puñado de golpistas, más interesados en saquear las arcas del Estado que en poner en práctica proyecto político alguno.

¿Cuáles son las lecciones, algunas por lo menos, que podemos sacar de esta lamentable experiencia sufrida por la sociedad hondureña a partir del domingo 28 de junio del año recién pasado?

Es evidente que el golpe de Estado ha servido, entre otras cosas, para mostrar la necesidad que tenemos de diseñar y poner en práctica un nuevo Pacto social, un nuevo modelo de convivencia y entendimiento entre los ciudadanos, hombres y mujeres de nuestro país. Sin embargo, un pacto semejante, que sin duda deberá desembocar en una nueva arquitectura jurídica para la sociedad, debe ir precedido por el diseño y la concertación de una agenda mínima de reformas básicas al sistema político, al modelo de relacionamiento de los partidos con la sociedad, al sistema electoral y al Estado mismo. Una tarea semejante requiere, sin duda, de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

El golpe también sirvió para poner en evidencia el elevado déficit que tenemos en materia de cultura política democrática. A lo largo de treinta años, poco a poco, con avances, retrocesos y no pocos estancamientos, hemos ido construyendo nuevas instituciones que pretendíamos fueran democráticas, nuevas construcciones jurídicas, privadas muchas veces de contenido realmente democrático. Construíamos instituciones jurídicamente formales pero no creábamos institucionalidad democrática real. Por eso las nuevas instituciones fueron tan débiles y vulnerables, tan fácil presa de la involución y el conservadurismo político. Por eso sucumbieron rápidamente ante la tentación autoritaria del golpismo y se sumaron alegremente a la tarea de romper el orden constitucional.

En más de un cuarto de siglo de construcción democrática, la sociedad hondureña logró crear instancias tales como el Ministerio Público, una institución que en sus mejores momentos destacó como el buque insignia del proceso de modernización del Estado. Se conformó el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, destinado en sus orígenes a cumplir una valiosísima función humanitaria que habría de contribuir a la consolidación de un verdadero Estado de derecho, respetuoso de la convivencia plural y de la plena vigencia de los derechos humanos. Se liberó a la policía de su antigua matriz castrense y se creó la llamada Policía Nacional Civil, desafortunadamente sobre la base de

la antigua policía, sin atrevernos totalmente a dar el paso firme para crear una nueva policía en lugar de traspasar la antigua a los nuevos moldes institucionales del entonces recién formado Ministerio de Seguridad. Todo este proceso creador se produjo en el marco de una ola renovadora que facilitó la desmilitarización del Estado, recuperando para la institucionalidad civil todos aquellos circuitos gubernamentales que todavía estaban en manos de las Fuerzas Armadas.

Pero las instituciones creadas, para ser fuertes y útiles a la sociedad, requerían de la cultura política democrática, especie de armadura que les daría fuerza y consistencia, que les proporcionaría el blindaje necesario contra la desviación autoritaria y la politización partidaria, fuente permanente de ineficiencia, ineficacia, burocratismo, nepotismo, clientelismo y corrupción. La falta de esa cultura política apropiada, al dejar en desamparo a la institucionalidad, facilitó increíblemente la labor conspiradora y delictiva de la alianza política, militar, empresarial y religiosa que llevó a cabo el golpe de Estado. Remontar el desfase entre la cultura política y la institucionalidad democrática es uno de los principales retos que debe afrontar la sociedad hondureña.

El golpe de Estado, además, rompió el frágil equilibrio político que se sustentaba en el sistema bipartidista hondureño. Al hacerlo, amplió las bases de la ingobernabilidad política y generó un largo proceso de inestabilidad y convulsión social. Uno de los principales soportes de ese bipartidismo, el Partido Liberal, está hoy fragmentado y disperso, incapaz de dar sostenibilidad y firmeza al sistema de partidos. Se impone la necesidad de reconstruir el punto de equilibrio, una tarea de difícil cumplimiento que el gobierno actual no está en posición ni siquiera de asumir.

Estas son algunas de las lecciones que nos ha dejado el golpe de Estado del 28J. Son unos de los retos que debemos enfrentar desde ya, si es que en verdad queremos reconstruir y transformar la institucionalidad resquebrajada y devolver a Honduras la necesaria estabilidad política y la ansiada gobernabilidad democrática.

Enumeradas así, aunque sea de forma tan resumida, las causas y lecciones del golpe de Estado deben servirnos de base para entender mejor las consecuencias del mismo, tanto las de nivel social como las de carácter político.

Una primera consecuencia, que resalta por sí misma y contagia todo lo demás con su propia irradiación, es la herencia de un país profundamente dividido, confrontado entre sí, polarizado social y políticamente más allá de los límites tolerables y acostumbrados. La crispación política lo contamina todo y sumerge a la sociedad entera en una especie de vorágine de irracionalidad e intolerancia colectiva. Las partes se confrontan entre sí mientras los extremos se alejan o se acercan, cada cual atrapado en su propia espiral de radicalización descalificadora. Los actores sociales y políticos, cada uno desde su propia perspectiva y visión, intentan descifrar el ovillo de los acontecimientos y encontrar la mejor salida a una crisis que no parece tener solución aceptable para todos. El golpe de Estado, por lo visto, no sólo nos hizo perder el antiguo equilibrio político sino que también echó por la borda la cordura y el buen juicio. En un clima semejante es muy difícil activar con éxito iniciativas políticas a favor del diálogo y la concertación nacional.

Consecuencia adicional del golpe de Estado ha sido el surgimiento de nuevos e importantes actores sociales y políticos dentro del escenario nacional. La brusca ruptura del orden constitucional generó un nuevo desorden social que, a su vez, se ha traducido en novedosas dinámicas políticas que, poco a poco, van encontrando cauces orgánicos y vías apropiadas de institucionalización. Movimientos de oposición contra el golpe de Estado han logrado converger en un Frente amplio de resistencia política y social que, sin duda alguna, se ha convertido en un nuevo actor político de gran importancia en la escena local y con mucha trascendencia en el futuro inmediato de la nación. El apareamiento de estas singulares fuerzas políticas reclama de la sociedad la adopción de nuevas formas de tolerancia y relacionamiento ciudadano. El país requiere un renovado modelo de permisividad y participación plural en las reglas del juego político y en el funcionamiento del sistema en general. La nueva realidad clama por la apertura y la inclusión.

El golpe de Estado, al derrumbar arteramente el andamiaje institucional del país, sumió a todas las instituciones en un abismo de descrédito y desconfianza total. Una discreta encuesta ordenada por la Organización de Estados Americanos (OEA) a la empresa CID-Gallup a finales del mes de febrero del presente año, es decir ocho meses después del golpe, arroja datos que resultan muy reveladores con respecto al estado actual de las instituciones en nuestro país. Permítanme leer una cita sobre esos hallazgos:

“La baja confianza en las instituciones políticas resulta preocupante porque el descontento con las instituciones hondureñas es generalizado. Las instituciones netamente políticas, como el Congreso Nacional, el Ministerio Público y los Partidos políticos obtienen puntuaciones particularmente bajas. Las Fuerzas Armadas perdieron un 7% de evaluaciones positivas, al igual que la Policía. La iglesia católica también ha perdido apoyo (30% positivo contra un 43% en octubre), al igual que las iglesias evangélicas (22% positivo en comparación a 43% en octubre)”.

La pérdida creciente de credibilidad y, por lo mismo, de legitimidad social de las instituciones es un fenómeno preocupante, sobre todo si se toma en cuenta que se produce en un clima de abrumadora crispación política y de evidente ingobernabilidad. Si ya antes del golpe de Estado las instituciones nacionales adolecían de fragilidad y vulnerabilidad, los acontecimientos del 28 de junio vinieron a ser algo así como un mazazo demoledor en la cuestionable estructura institucional del Estado hondureño.

En un afán manifiesto por aplacar la voracidad y ambiciones de los sectores golpistas, el nuevo gobierno hondureño que preside el nacionalista Porfirio Lobo ha permitido y estimulado un peligroso proceso de **“remilitarización”** de circuitos clave del engranaje gubernamental del país. Después de tantos años y denodados esfuerzos para **“ciudadanizar”** el Estado y rescatarlo de las manos castrenses, hoy vemos, con más indignación que tristeza, la forma en que los jefes militares golpistas recuperan para su propio beneficio el control sobre diversas instancias gubernamentales que ya en el pasado habían sido víctimas del despojo y la corrupción generalizada por parte de los hombres de uniforme.

Este proceso de **“remilitarización”** del Estado se cierne como una de las consecuencias más peligrosas del golpe de Estado en contra de la sociedad hondureña y sus anhelos de democratización.

Paralelamente a este amenazante proceso que devuelve cuotas de poder y amplía esferas de influencia para los militares, el país entero está sufriendo un grave retroceso en materia de derechos humanos. Las violaciones sistemáticas de los mismos, junto al retorno a las viejas prácticas represivas de los fatídicos años ochentas del pasado siglo, en pleno auge de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), retrotraen al país a épocas que considerábamos ya superadas y sumen a la sociedad hondureña en un precipicio de violencia y barbarie tan lamentables como inesperadas.

En el tema de los derechos humanos, la sociedad ha podido contemplar, entre asombrada e incrédula, el colapso y fatal hundimiento de la institución llamada a proteger esos derechos y velar por su validez y cumplimiento. La insensata complicidad con el golpe por parte de los responsables oficiales por la defensa de los derechos humanos, sólo sirvió para demostrar, por enésima vez, la fragilidad de las instituciones construidas durante la transición política y el escaso contenido democrático de las mismas. Otra vez, el déficit de cultura democrática asoma su rostro desafiante en medio de la crisis.

Por si fuera poco, la alianza golpista y contrarreformista dejó al Estado hondureño hundido en una grave crisis económica y fiscal. El país crecía a un ritmo de 4 % en su Producto Interno Bruto al momento del golpe de Estado. Seis meses después, en diciembre de 2009, el ciclo de crecimiento se convirtió en su contrario y el país decreció en 2 %. La deuda interna aumentó en casi 400 millones de dólares, a razón de dos millones de dólares diarios en el breve periodo del gobierno de facto. Las finanzas públicas quedaron en bancarrota total. Las arcas del tesoro nacional fueron sometidas a un desvergonzado saqueo, tan impune como masivo. El país quedó quebrado.

En un cuadro general tan desolador y angustiante, es poco el espacio que queda para el optimismo y la esperanza. Sin embargo, hay indicios claros de que el país puede y debe recuperarse, que la sociedad será capaz de restaurar la institucionalidad democrática, dotándola esta vez de los soportes y la cohesión necesaria para volverla firme y sostenible. No hay que sucumbir a la visión catastrofista que vaticina la conversión de Honduras en un Estado fallido. Se trata de un Estado fragmentado, que más parece un archipiélago desconectado y disperso, pero que está todavía muy lejos de convertirse en un Estado totalmente fracasado. A pesar de los amenazantes retos que a diario nos lanza el crimen organizado, no obstante los elevados índices que ha alcanzado la criminalidad y la inseguridad, todavía hay rendijas suficientes para divisar la luz y acariciar la esperanza. El país puede y debe salir adelante.

Me acerco ya al final de estas reflexiones. No quiero concluir sin antes expresar la convicción profunda de que los hondureños somos capaces de reconstruir y transformar nuestro país. Los desafíos planteados en la Declaración de Estocolmo hace ya doce años siguen hoy más vigentes que nunca. Si superamos los huracanes tremendos y logramos sacar al país de la hondonada en que lo sumieron los desastres naturales, con igual razón podremos salvar a

Honduras y sacarla de la encrucijada en que la ha dejado atrapada el desastre político, económico, social y cultural que constituyó el golpe de Estado del 28 de junio del año 2009. Quiero concluir invocando, a manera de parodia, la apuesta gramsciana a favor del optimismo de la voluntad y de la acción, a pesar y en contra del inevitable pesimismo en que, a veces, nos sumerge la inteligencia y la razón.



# Capítulo 2

## Pesos y contrapesos en el sistema político

Estado de Derecho,  
impunidad y sistema de  
justicia

Conferencista  
internacional:

**Jaime  
Ordóñez**

Conferencista  
nacional:

**Ramón  
Romero**

Panel de  
Especialistas:

**Leo Valladares  
Jari Dixon  
Andrés Pérez**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

El tema de los pesos y contrapesos en el sistema político, para evitar los abusos de cualquiera de los componentes del poder, puede ser abordado a partir de cinco hipótesis de trabajo pertinentes para el análisis.

Una primera hipótesis: el énfasis en la reforma político electoral que se ha dado en América Latina y en Centroamérica, como una solución a la reforma del Estado, es un profundo error. Este planteamiento ha desconocido que el subsistema político electoral es un subsistema que depende de otros sistemas jurídicos institucionales de las administraciones públicas que no se han atendido correctamente.

Ese énfasis en la reforma política electoral excluye otros elementos que son importantes en el ámbito de los mecanismos de poder, de la auditoría y de la construcción competencial de la administración pública. Por ejemplo, se carece en toda América Central de una ley orgánica de la administración pública. Hay leyes generales de la administración pública que son muy deficitarias.

El inicio del proceso de reforma del Estado, el inicio del proceso de reconstrucción jurídica electoral, no debe arrancar con la reforma política electoral, pues, más bien, ésta debería ser un resultado, un efecto de otros procesos.

La segunda hipótesis tiene que ver con desmontar la falacia de que América Central tiene un Estado grande, cuando, en realidad, se trata de un Estado pequeño y minúsculo. Hay que plantearse que el tamaño de un Estado se mide por la recaudación tributaria en relación con el Producto Interno Bruto (PIB).

Visto en esos términos, el tamaño del Estado centroamericano es de 12,5% ciento de recaudación tributaria del PIB, versus el 39 ó 42% de recaudación tributaria de los países de la OCDE. Centroamérica está mucho más cerca de los estándares de la África Subsahariana, cuya tasa es del 8,5%. Estas cifras explican los enormes desfases y las enormes brechas de construcción de políticas públicas.

Cuando se analiza el tamaño real del Estado desde el punto de vista de la capacidad tributaria en relación a su inversión efectiva en política pública, se constata que ese prurito de reputar al Estado centroamericano como un Estado grande es completamente falso.

La segunda hipótesis, de una insuficiente recaudación fiscal, lleva necesariamente a una tercera hipótesis, y es que si la recaudación tributaria es muy baja, se está ante la necesidad de ejecutar una profunda reforma tributaria en la región centroamericana.

Tal reforma la ejecutaron los países latinoamericanos que reportan incrementos considerables en la inversión pública en programas sociales, como es el caso de Brasil y de Chile. Estas naciones tuvieron la habilidad de remontar la tasa de recaudación tributaria, aproximándose a los parámetros de los países de OCDE.

En el caso de América Central se ignora la trascendencia de la capacidad tributaria del Estado como un elemento importante de la reforma del Estado. Por lo tanto, la ausencia de ese reconocimiento hace imposible la satisfacción de otras demandas sociales, que suponen una reforma tributaria.

La reforma tributaria conlleva introducir en el sistema fiscal de la región la figura de la renta mundial. Al contrario de la tendencia de OCDE, en la que todos los países tienen renta mundial, en Centroamérica se mantiene la renta territorial, y esto facilita la evasión fiscal.

La cuarta hipótesis tiene que ver con los problemas del gasto. Un estudio en Centroamérica acerca de la pérdida por corrupción versus el extravío por ausencia de planificación, reveló que el dinero que se pierde por corrupción se sitúa entre el 1,0 y 1,5% del PIB, en tanto el dispendio de fondos públicos por ausencia de planificación, probablemente es el doble o el triple.

Esto indica que los países de la región generan gasto inconducente, gasto sin resultados, alrededor de un 6 ó 7%, lo que se podría calificar como una perversión en países cuya recaudación tributaria está entre un 12 y un 13% del PIB.

Otra perversión en materia política es lo que pasa con el plan nacional de desarrollo, que está amarrado al ciclo electoral. Cada cuatro años, el presidente entrante desecha el antiguo plan y reinventa el Estado.

Esto se traduce en ausencia de planificación porque el instrumento jurídico que define la planificación es una perversión política amarrada al ciclo político electoral, y no un instrumento político de largo plazo. Los regímenes presupuestarios anuales se asocian con este problema.

Y al hablar de pesos y contrapesos en el sistema político, cómo ignorar la trascendencia e importancia del ejercicio de los fondos públicos, como un mecanismo de control de poder.

La quinta hipótesis tiene que ver con el fenómeno de la descentralización del Estado. La descentralización sin un Estado central razonablemente fuerte y con definición competencial, es el más flaco favor que se le puede hacer a la democracia. Porque existen algunas políticas funcionales, públicas, algunos marcos competenciales que necesariamente son parte del Estado central.

Se observa una confusión técnica, muy común en el movimiento municipalista y en algunos congresistas, a la hora de diferenciar los procesos de descentralización y los procesos de desconcentración del poder.

Por ejemplo, la política pública en educación y en materia de inversión en salud, es desconcentrable, no descentralizable; esto quiere decir que el proceso de adjudicación de fondos, el proceso tributario, el proceso de definición de una agenda presupuestal de política pública es parte de las competencias del Estado central, y no de las responsabilidades de la administración municipal.

Hay una tendencia a fortalecer el régimen municipal para la satisfacción de algunas demandas sociales en materia de educación, salud y seguridad ciudadana. Pero la seguridad ciudadana es responsabilidad del Estado central, no es descentralizable como definición sustantiva de política pública. El monopolio coactivo del poder, el monopolio coactivo del Estado, la coercitividad, forma parte de la lógica consustancial del mantenimiento de los Estados centroamericanos.

### **Tendencia histórica**

En los procesos de reforma del Estado en América Latina ha habido énfasis en la reforma político electoral.

Hay una tendencia a fortalecer el régimen municipal para la satisfacción de algunas demandas sociales en materia de educación, salud y seguridad ciudadana.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

El proceso de control de las administraciones públicas tiene que ver con un proceso de definición de una serie de parámetros que son sistémicos, que son integrados.

Una reforma importante en materia de administración pública sería cambiar la noción del plan nacional de desarrollo por seis, siete planes sectoriales, con leyes pactadas en el parlamento, es la única manera de asegurar su durabilidad.

En la región centroamericana no habrá Estados fuertes, en términos tributarios y con capacidad de inversión en política pública, mientras no se introduzca la figura de la renta mundial.

## **HONDURAS**

### **Características generales**

En Honduras, la actitud predominante en la clase política, en los órganos deliberativos del Estado y en las estructuras de ejecución de las reformas político institucionales, se ha caracterizado por un pragmatismo de perfil estrecho, que acaba siendo un obstáculo a las reformas.

El pragmatismo de perfil estrecho es una perspectiva centrada en lo inmediato, ligada a las canonjías personales, que pierde de vista o no alcanza a vislumbrar lo esencial de una propuesta.

El predominio de este tipo de pragmatismo cercena las reformas, pues para satisfacer los móviles que lo sustentan se termina entregando las instituciones nuevas en manos de quienes no dimensionan las funciones que les corresponde cumplir, ni asumen ningún tipo de compromiso.

La aprobación de medidas de reforma ha sido generalmente asumida sin actitud reformista, condenando las mismas al fracaso. Además, esta conducta ha sido determinante para que las viejas prácticas se reinstalen en las nuevas instituciones.

El gran tema es el consenso sobre las medidas y políticas que se adopten. Ya sea que provengan de sectores nacionales o de la comunidad internacional, el éxito de las medidas está condicionado porque sean decididas después de amplios debates, conducidos con procedimientos democráticos y con alto grado de participación de la ciudadanía

La creación de consensos nacionales es una práctica democrática poco ejercida en Honduras, en la cual se funda la legitimidad.

La concepción del Estado botín es una causa decisiva para el resquebrajamiento, pérdida de legitimidad y desnaturalización funcional de las instituciones.



El Estado que se configura a partir del reparto de las instituciones es en la práctica un Estado autoritario, clientelista y con precarios niveles de eficacia.

La inseguridad jurídica es uno de los mayores obstáculos a la institucionalidad democrática y al desarrollo, que invalida el Estado de Derecho y genera impunidad.

En Honduras se vive en situación de inseguridad jurídica pese a que se cuenta con un sistema de justicia encargado de proveer tal seguridad a todas las personas, y pese a que los principales componentes del mismo, las normas sustantivas y de procedimiento, y las instituciones judiciales encargadas de su aplicación, funcionan habitualmente.

Y en la medida en que no hay seguridad jurídica, tampoco hay Estado de Derecho. Porque un Estado de Derecho descansa en un sistema de justicia establecido para garantizar que lo ordenado por la ley se cumpla efectivamente.

Cuando impera el Estado de Derecho, el sistema de justicia funciona con eficacia y eficiencia. La ciudadanía desarrolla confianza, es decir tiene convicción de que sus derechos están efectivamente protegidos.

La atención y solución oportuna de los asuntos sometidos a la justicia es también otro componente clave de la seguridad jurídica. Una pobrísima resolución de casos, como lo muestran algunas mediciones de la justicia hondureña, confirman la falta de eficacia en la rápida solución de las controversias.

Una práctica común en condiciones de inseguridad jurídica es la judicialización de la política. En las acciones de la judicialización de la política, el poder judicial o alguna de sus instancias es instrumentado al servicio de la política.

Un reciente ejemplo de tales prácticas lo constituyen las distintas acciones ejecutadas por órganos jurisdiccionales en el contexto del golpe de Estado de junio de 2009, orientadas a blindar y dejar impunes las ilegales actuaciones de los responsables de la ruptura del orden constitucional.

Un año después del golpe de Estado, buena parte de la comunidad científica hondureña ha reaccionado centrando las causas del conflicto en que existe un problema de construcción jurídica, un problema de la administración pública, pero, también, que hay dilemas político electorales que resolver.

En ese análisis es probable que exista una confusión, porque existen mecanismos en el ámbito de los mecanismos de poder, en el ámbito de la auditoría, en el ámbito de la construcción competencial de la administración pública, que tienen que ver con la falta, en el caso de Honduras y todo América Central, de una Ley Orgánica de la Administración pública, que son justamente las vacunas de fenómenos políticos como el de Honduras y el de otros países de América Latina en la última década.

Los problemas endémicos asociados al golpe de Estado, la ausencia de controles cruzados del poder judicial, la incapacidad del poder legislativo para establecer una fiscalización sobre el poder ejecutivo, los gabinetes y las actuaciones de los ministros, lo mismo que la indefinición de los ámbitos de actuación del poder militar en relación a los ámbitos del poder civil, todos estos problemas tienen que ver con la definición de los ámbitos competenciales.

El diagnóstico de la ley de administración pública hondureña muestra la necesidad de una reforma esencial. De tal manera que, probablemente, el proceso de reforma del Estado, el proceso de reconstrucción jurídica electoral no debería arrancar con la reforma política electoral, porque esta es un resultado, un efecto de otros procesos causales.

En el control del poder el tema de la información es básico. Un congreso que no produce su propia información, está a la merced de lo que le diga el ejecutivo. Este era el objetivo del proyecto del Centro de Informática y Estudios Legislativos de Honduras. El problema es que cuando salió la agencia de cooperación externa, el proyecto se vino abajo. No hubo la convicción interna de retomarlo y sostenerlo.

### **Tendencia histórica**

En Honduras, los procesos de reforma económica, política o institucional han sido más el resultado de influencias externas, restando importancia a la construcción de un adecuado equilibrio entre tales influencias externas y los consensos nacionales. Este ha sido un factor determinante para que las reformas no tengan el grado de legitimidad que requieren, sean debilitadas en su aplicación y no logren el éxito esperado.

La tendencia experimentada en Honduras durante los últimos años ha sido que los países hegemónicos intervienen de manera menos directa, mientras se amplia y consolida el espacio de influencia multilateral de la comunidad internacional. Después del huracán

Mitch, se ha profundizado la influencia de la comunidad cooperante organizada en el G-16.

Desde la década de 1980, por inducción del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Estado de Honduras adoptó el “modelo neoliberal” para la definición de sus políticas económicas. La divisa asumida en los procesos de ajuste estructural de la economía ha sido “más mercado y menos Estado”.

Después de su continua aplicación por más de veinte años, los resultados económico-sociales del modelo neoliberal, se manifiestan en una polarización de la sociedad en extremos de riqueza y de miseria.

Desde que se inició la ejecución parcial del modelo neoliberal, la economía ha experimentado inmensos desequilibrios, cuyos polos son, en un extremo una elite con elevada concentración de riqueza, y en el otro más del 50% de la población en condiciones económico sociales de extrema pobreza y vulnerabilidad.

A partir de 1990, las reformas político institucionales, denominadas Modernización del Estado, se orientaron a adecuar la estructura y funciones del Estado a las reformas de la economía. La perspectiva reformista en el área político-institucional se propuso desde un inicio como un complemento de la reforma económica.

Desde comienzos de la década de los 90 se inició un proceso ascendente de participación de la sociedad civil en la vida pública, convirtiéndose en un nuevo actor político que se apropió del discurso de la construcción democrática.

La Declaración de Estocolmo marcó el inicio de una nueva coyuntura que prometió, además de sustanciales avances en desarrollo humano y sostenible, un equivalente y complementario progreso en construcción democrática e institucionalización.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Pretender solucionar en Honduras, en los próximos 24 ó 48 meses, los problemas de competencia en el control de la administración pública, del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, o los marcos de actuación del ejército, sin resolver adecuadamente los problemas técnicos que supone decretar una normativa como la ausencia de una ley orgánica de la administración pública, es construir poesía, y no construir ciencia social aplicada.

Es decir, ponerse a diseñar una ley de control o una ley de definición de competencias del organismo

castrense, versus el gobierno civil, sin resolver los problemas de competencia de la administración pública, es una pérdida de esfuerzo, dinero y un paso a la frustración en la política pública.

Cuando el pueblo hondureño sea el que verdaderamente ejerza vigilancia y control social sobre sus gobernantes, se estará en un nuevo proceso de transformación.

El gran reto de la sociedad hondureña y del Estado en el momento actual es reiniciar el proceso de construcción democrática en medio de la polarización y las grandes tensiones que la sociedad vive. Ello implica diversos desafíos, entre los que destacan:

- a) Crear al interior de los tres poderes del Estado y de instituciones públicas como el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, un ambiente de tolerancia y respeto a las diferencias, respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos; impulso a la reconciliación y el diálogo, para acercar a los distintos actores al debate racional y desapasionado, con disposición de hacer concesiones recíprocas.
- b) Orientar la acción pública y ciudadana por el principio de legalidad, respetando en forma prioritaria el espíritu o propósito de las leyes y no solo su forma.
- c) Asumir los resultados del trabajo de la Comisión de la Verdad, en forma responsable, propiciando el acercamiento de los sectores sobre bases de verdad y deduciendo las responsabilidades que corresponden, sin espacios para la impunidad.
- d) Proponer la reforma del Estado orientada a lograr la eficacia de las instituciones en contextos democráticos y de desarrollo.
- e) Consensuar los lineamientos básicos para orientar la transformación nacional, y lograr que los ejecutores de las reformas actúen con criterios reformadores.
- f) Lograr un acuerdo legítimo, sustentado en una amplia opinión ciudadana, para enfrentar y combatir la corrupción en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.
- g) Retomar las iniciativas de construcción democrática de seguridad ciudadana.
- h) Ejecutar políticas de reducción del desempleo y subempleo, y creación de empleos dignos.

## PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SISTEMA POLÍTICO

Estado de Derecho, Impunidad y Sistema de Justicia

Jaime Ordóñez

### INTRODUCCIÓN

Este artículo está dirigido a hacer una reflexión sobre el sistema general de control del poder en América y, más particularmente, sobre el sistema de frenos y contrapesos de la Administración Pública. Primeramente, se reseñan algunos de los fundamentos teóricos sobre este tema y, posteriormente, se analiza su evolución en el caso de América Central y Honduras. En tal sentido, este artículo busca desagregar tres niveles de los sistemas de control del poder.

- a) El correlato de los mecanismos de control propios del Estado (mecanismos formales);
- b) Los llamados mecanismos informales de control de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros actores sobre el poder público y;
- c) Aquellos mecanismos de control sobre las autoridades nacionales que son derivados del sistema internacional de protección de derechos. En sentido estricto, todos son mecanismos de control del poder, e interactúan a distintos niveles y con efectos concurrentes o diferenciados.

**La democracia como poder controlado.** El sistema democrático supone un poder controlado. Supone la idea de poder con límites. El puro poder potencial no supone organización política ni tampoco democracia.<sup>15</sup> La democracia moderna, así definida, nos permite establecer las reglas sobre las cuales la delegación de poder legitima la acción del Estado. Nos referimos, por supuesto, a la noción de democracia representativa con todas sus implicaciones en el ámbito organizacional. Desde la óptica contractualista de Rawls, por ejemplo, la aceptación de las condiciones de gobierno y sociedad, especialmente las democráticas, se

<sup>15</sup> Como indica Bobbio, "la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos." BOBBIO, Norberto (1989): *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*. University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 24.

basarían en el principio de igualdad. Igualdad se entenderá como la posibilidad real de todos los individuos de contar con sistemas de justicia distribuidos equitativamente y opciones abiertas de acceso al Estado. Dicho Estado de igualdad únicamente se puede conseguir a través de una construcción política que se encargue de velar por la vida pública y lograr la construcción de un Estado pluralista, en el cual haya cabida para todos.<sup>16</sup>

En consecuencia, las reglas (primarias o fundamentales) del Estado no solo deben organizar la toma de decisiones y los procedimientos sino que, en un Estado moderno, deben apuntar hacia el beneficio de la población y un mayor acceso del pueblo al poder. Como es evidente, es este punto se establecen las bases que justificarán la importancia de un sistema de control como garantía del pueblo en la delegación del poder y en una posterior rendición de cuentas a las autoridades electas. A los efectos de hacer posible esta "institucionalidad orgánica" con mecanismos de control, Bobbio propuso cuatro principios sustantivos, los cuales tienen implicaciones procedimentales<sup>17</sup>:

- a) *El principio de la alternatividad*: de acuerdo con este principio deben existir una serie de alternativas para la solución de los problemas del Estado. Deben existir distintas soluciones y es necesario que estas sean diversas para poder elegir la mejor de ellas, la que se adecue de forma más completa a lo que se está buscando.
- b) *El principio de la minoría relevante*: la mayoría no puede reprimirle los derechos a la minoría y tampoco puede negarle la posibilidad que tiene de llegar a ser mayoría eventualmente.
- c) *El principio de la universalidad e igualdad*: Pregonan la igualdad y universalidad del voto
- d) *El principio de la libertad y la competencia*: en relación con la competencia existente entre los distintos partidos políticos presentes en el Estado
- e) *El principio de la mayoría relevante*: que relaciona el peso que tiene la mayoría en términos de las decisiones políticas, dado que para tomar una decisión en un grupo debe adoptarse la opción que cuente con el apoyo de una mayoría de miembros.

<sup>16</sup> RAWLS, John (1993): *Political Liberalism*. The John Dewey Essays in Philosophy, 4. New York: Columbia University Press.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto (1985): *El futuro de la Democracia*. Barcelona, Plaza y Janés.

**Principios operativos de la democracia.** La noción fundamental, pues, es que el puro poder no sólo es la negación de la organización política sino del sistema democrático. En tal sentido, democracia vendría a significar—necesariamente— poder controlado, poder pactado y poder dividido. Desde el desarrollo de los contractualistas clásicos, arrancando con Locke, Rousseau, Kant y Montesquieu, hasta desarrollo del pensamiento neo-contractualista conducido durante el siglo XX por Habermas, Rawls, Dworkin, Nino y sus seguidores, parecería llegarse a la conclusión de que la relación entre procedimiento y sustantividad es absolutamente estrecha y que su imbricación supone la clave del funcionamiento de un régimen de representatividad moderno. Justamente siguiendo este criterio, Dahl desarrolló en su día cinco principios operativos que, sin embargo, parecerían sustantivos para el ejercicio del poder democrático:<sup>18</sup>

- a) *Participación efectiva:* Los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de formar su preferencia y lanzar cuestiones a la agenda pública y expresar razones a favor de un resultado u otro.
- b) *Igualdad de voto en la fase decisoria:* Cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tan tenidos en cuenta como los de los otros.
- c) *Comprensión informada:* Los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades amplias y equitativas de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses.
- d) *Control de la agenda:* El *Demos* o el pueblo deben tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se someten y cuáles deberían someterse a deliberación.
- e) *Inclusividad:* La equidad debe ser extensiva a todos los ciudadanos del estado. Todos tienen intereses legítimos en el proceso político.

La idea es básica de todo este modelo es que no posible desarrollar los objetivos del sistema político (representatividad democrática; eficacia; transparencia y desarrollo del bien común) sin los presupuestos operativos básicos, dentro de los cuales se incluye el control del poder. A pesar de que los diversos sistemas de control del poder (incluido los frenos y contrapesos institucionales y normativos)

<sup>18</sup> DAHL, Robert: *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, c1989.

suponen un particular *procedimiento* y una particular *normativa*, lo cierto es que la sustantividad del sistema democrático es consecuencia de ello. Forma y contenido adquieren, pues, una imbricación sustancial en este punto.

## 1. EL CONTROL DEL PODER PÚBLICO: SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS

Los mecanismos de control del poder han sido parte del desarrollo doctrinario más constante en las ciencias sociales y el área de teoría del Estado durante el último siglo y medio. La teoría clásica sobre la que se basa todo el sistema de control conocido como “frenos y contrapesos” tiene sus raíces en los ensayos de gobierno de Aristóteles hasta la aparición de “El Espíritu de las Leyes”<sup>19</sup> de Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu. Fue Montesquieu, finalmente, quien propondría los fundamentos teóricos que darían lugar a la histórica aparición de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la aplicación práctica de la teoría de la división de poderes y del sistema de “*check and balances*” en la naciente democracia moderna.<sup>20</sup>

La noción de separación de poderes— según se ha desarrollado por el constitucionalismo occidental durante los últimos dos siglos— asume tres categorías del poder público: la legislativa, ejecutiva y judicial. La doctrina, sin embargo, reconoce que esta teoría clásica presenta conflictos que subyacen a la separación, y los cuales hacen referencia, para efectos del presente artículo, a la necesidad de control que se presenta una vez distribuido el poder entre estas instituciones. En primer lugar, una vez separados los poderes se considera inmediatamente instaurado el sistema de control entre las distintas instituciones. Ante esta presunción, Marshall y otros constitucionalistas han cuestionado si el principio de división de poderes no permite preguntarse hasta que punto llegan los alcances del control entre un poder y otro, siendo que de no limitarse la separación no sería funcional. Ello supone una discusión entre la esencial funcionalista o institucional-estructuralista del sistema de división de poderes.

Varios enfoques doctrinarios consideran que lo que se exige aquí es la separación formal de instituciones, toda vez que el ocupar cargos simultáneos en

<sup>19</sup> Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu. De l'Esprit des Lois, 1748.

<sup>20</sup> ALVAREZ, Norma: *Reforma del Sistema Político Mexicano. Condición para la Modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A., C. Disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/sistemapolitico/Politico-TextoCompleto.PDF>, Pp. 33

distintos poderes perjudica el principio de separación y los mecanismos de control. Barendt, en esta línea de pensamiento, considera que la formulación clásica de las funciones distintas del gobierno significa separar el poder en distintas agencias de las cuales nadie puede ser miembro de más de una de ellas. Otra parte de la doctrina establece que la separación es meramente funcional, siendo que es a nivel institucional que existen límites de acción dependiendo de sus funciones. Sin embargo, teorías más modernas consideran que ambas opciones no son excluyentes y un adecuado sistema constitucional de control y división de poderes deberá definir los ámbitos y alcances de ambas consideraciones.<sup>21</sup>

Según esta noción, la cual está en la base de todas las constituciones modernas, se establecen nuevos requisitos mínimos y condiciones esenciales para cumplir con estándares de control en un sistema democrático estados moderno. Así, se generan complejos sistemas de mecanismos de control de los cargos públicos.<sup>2223</sup>

La cuestión central que abordan los mecanismos de control, independientemente del sistema o del Estado del que se trate, es la manera de regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre las autoridades políticas y los ciudadanos que caracteriza las relaciones de representación. La *rendición de cuentas (accountability) política*, o mecanismos de control vertical, busca que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a los principios de legalidad y responsabilidad ante los gobernados. Así, un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen los medios para exigir la rendición de cuentas a la Administración Pública<sup>24</sup>. La importancia de la participación ciudadana en la legitimación y consolidación de este sistema es indudable. De allí la importancia del proceso de selección democrático por votación como

forma directa de delegación del poder, lo cual provee a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos. La rendición de cuentas (*accountability*) vertical, implica la existencia de un agente de control social fuera de la Administración Pública.<sup>25</sup> Principalmente, este mecanismo reside en la sociedad civil y en su debido apartado desarrollaremos más los alcances de este mecanismo.

**Tres categorías en mecanismos de control de las administraciones públicas.** En materia de mecanismos de control de las administraciones públicas, se reconocen tres categorías, con sus particulares funciones y objetivos:

**a) Mecanismos de Control Transversal:** con estos mecanismos se produce una vinculación de los representantes y los representados, y su relación asociada a las políticas públicas. Este puede ser representado por un modelo de principal-agente, en donde el principal vienen a ser los representados, los ciudadanos, y los agentes son los políticos. En este tipo de mecanismos de control, los *ciudadanos* participan en las instituciones creadas y dirigidas a través del Estado, sin perder su condición de ciudadanos. Teniendo como fin buscar la *transparencia política*, en cuanto al financiamiento de la misma y los *partidos políticos*. Podemos poner como ejemplo de cómo los ciudadanos participan para ejercer este tipo de control, lo encontramos en los consejos nacionales y juntas directivas que han sido creado en las instituciones del Estado a través de los distintos ministerios vinculados a los temas como medio ambiente, familia, mujer, personas con discapacidad, educación, salud, desarrollo local, entre otros<sup>26</sup>.

**b) Mecanismos de Control Vertical:** este tipo de mecanismos aluden al ejercicio de los procesos electorales, es decir al hecho de que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas ante las urnas. A través de estos mecanismos se busca que el gobierno dé cuenta de sus actividades y su accionar a la sociedad, quien a través de distintos mecanismos

<sup>21</sup> SAUNDERS, Cheryl: *Separation of Powers and the Judicial Branch*. (2006) 11 *Judicial Review* 337-347.

<sup>22</sup> SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos I (1999): *Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994*, Buenos Aires: La Ley.

<sup>23</sup> Tal y como sostiene O'Donnell: "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos". O'DONNELL, Guillermo: *Accountability horizontal*, Ágora Cuaderno de Estudios Políticos, N° 8, verano de 1998, Págs. 5-34.

<sup>24</sup> Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. *Accountability Social: la otra cara del control*. Disponible en: [http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=78&Itemid=68](http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=78&Itemid=68)

<sup>25</sup> O'DONNELL, Guillermo: *Accountability Horizontal*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>

<sup>26</sup> PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina, (2002): *Controlando La Política*. Ed Temas Buenos Aires, Argentina. Citado por HERRERA MONTENEGRO, Luis Carlos. *Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004*. Cap. I Corpus Teórico: Democracia-Estado y Mecanismos de Control. FLACSO.

formales e informales alza su voz y pretende ser escuchado<sup>27</sup>.

**c) Mecanismos de Control Horizontal:** este tipo de mecanismos de control son las instituciones del Estado, creadas para ejercer funciones de control, prevención, fiscalización, vigilancia o para proceder a la sanción de otros órganos del Estado, por las acciones u omisiones o transgresiones cometidas al ordenamiento jurídico, incluyendo los actos de corrupción. Los Mecanismos de Control Horizontal se refieren a aquellas acciones que son emprendidas por una agencia estatal con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones u omisiones cometidas por otra agencia estatal que se presume es ilegal, tanto bajo supuestos de transgresión como de corrupción. En todos los casos de aplicación de este tipo de mecanismos, una agencia estatal se dirige a otra, sobre la base de argumentos legales en relación con acciones u omisiones presumiblemente ilegales cometidas por parte de esta. Están relacionados con el control dentro del aparato estatal, la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y el sistema de pesos y contrapesos, incluyendo los mecanismos con los que cuentan las democracias contemporáneas, tales como las agencias de supervisión, como es el caso de la defensoría del pueblo, contralorías, fiscalías, procuraduría y órganos afines.<sup>28</sup>

Debido a la necesidad de control, las nuevas democracias incorporan acuerdos definidos en reglas formales e informales. De acuerdo a North, en ambos casos--- tanto de instituciones formales (leyes y

reglamentos) e informales (reglas no escritas, convenciones y valores)---, se debe tener presente que estas reglas deben garantizar la igualdad ante la ley y el establecimiento de frenos ante los posibles abusos del poder. En concomitancia con esta noción, entendemos estos frenos como las reglas de control que representan una garantía para los administrados.<sup>29</sup> Por otra parte, a los efectos de llenar la necesidad de institucionalización del sistema político, el sistema democrático está en la obligación de generar transparencia como confianza y establecer limitaciones al poder de las autoridades elegidas, incorporar legalmente métodos democráticos semidirectos (como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, entre otros) a fin de hacer más accesible los mecanismos de control y participación ciudadana. Sin embargo, esto no supe las debilidades de los mecanismos de control horizontal pues, para preservar el sistema democrático, se requiere adicionalmente de frenos y contrapesos institucionales.<sup>30</sup>

## 2. MECANISMOS FORMALES DE CONTROL DEL PODER

### 2.1. Teoría

Para los efectos de este ensayo, el sistema de frenos y contrapesos forma parte de un grupo de mecanismos de control del poder estatal conocidos como "formales". Este sistema se refiere a una serie de reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a la otra, como por ejemplo, el veto que el presidente de los Estados Unidos tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso. Adicionalmente, responde también a una finalidad técnica, determinada por el principio de la división del trabajo administrativo, el cual corresponde a la creación de órganos especializados para cada una de las funciones del Estado. La eficacia en el gobierno y la administración de la cosa pública exige, en efecto,

<sup>27</sup> AVRITZER, Leonardo: *Índice de desarrollo democrático de América latina -idd-lat 2003-* Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com 2002, citado por HERRERA MONTENEGRO, Luis Carlos. *Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004*. Cap. I Corpus Teórico: Democracia-Estado y Mecanismos de Control. FLACSO.

<sup>28</sup> Al respecto, O'Donnell sostiene: "(...) los miembros de la organización normalmente esperan la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de algunos problemas de acción colectiva. Esta expectativa exige tomar medidas que son efectivas (...), así como colectivamente vinculantes (...) Como miembro de un Estado, también espero la provisión de ciertos bienes públicos y la solución de diversos problemas de acción colectiva. Sin embargo, puedo discrepar con algunas políticas públicas y/o con los procedimientos con los cuales se adoptan; puedo incluso encontrar estas políticas ofensivas de aspectos profundamente valorados de mi identidad o intereses. (...) El otro polo de la contradicción resulta de la creencia extensamente compartida de que es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder (...) Incluso si se confía en que un detentador de poder dado no abusará de su posición, no hay garantía de que esto no sucederá en el futuro. La conclusión racional es que de alguna manera el poder tiene que ser controlado." O'DONNELL, Guillermo: *Accountability Horizontal*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>

<sup>29</sup> De tal suerte, "el ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal universalización como un principio que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares. Si analizamos la corrupción y la impunidad, veremos que es resultado de normas universales que no se aplican en forma particular, de manera que los individuos con mayores recursos económicos o influencias políticas puede fácilmente evadir la aplicación de justicia. MACK, Luis. *Conflicto y Participación en el Espacio Local Guatemalteco: Una Lectura Institucional*. FLACSO-México 2003, pág. 9.

<sup>30</sup> HERRERA MONTENEGRO, Luis Carlos: *Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004*. Cap. I Corpus Teórico: Democracia-Estado y Mecanismos de Control. FLACSO. Disponible en:

<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1994/9/03.%20Cap%C3%ADtulo%201.%20%20Corpus%20te%C3%B3rico.pdf>

cierto grado de especialización en los órganos estatales. En este sentido, bien puede decirse que la división de poderes responde a preocupaciones de libertad y controles auto-impuestos por el Estado-Aparato, tanto como a exigencias técnicas de la administración pública<sup>8</sup>.

Los mecanismos formales de control corresponden al proceso de control horizontal de la actividad estatal. A diferencia de los mecanismos de control vertical o transversal, el control horizontal refiere a los instrumentos legales y de acción de los distintos poderes y órganos que son parte del Estado. Consecuencia de ello es, justamente, la importancia de los mecanismos de control o rendición de cuentas horizontal en las democracias modernas. El control horizontal se integra a través de diversas agencias con poder para actuar contra las acciones u omisiones ilícitas realizadas por otros agentes del Estado<sup>31</sup>. Hoy se hace evidente que las funciones-poderes del Estado están llamadas a una colaboración y a un control recíproco que garantice de forma más adecuada el criterio esencial de evitar la concentración de poder en un sólo órgano. En ese sentido, es imperativa en todos los sistemas jurídicos la existencia de una norma de rango constitucional que prohíba la invasión o intromisión de un poder en las competencias de otro y un desarrollo legal que permita definir los alcances de los trabajos de cooperación entre poderes.

## 2.2. El Poder Legislativo y su función contralora

Al analizar específicamente las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado, nos encontramos con distinciones en los alcances y distribución de los mecanismos de control. Así, por ejemplo, las atribuciones tipo de los órganos legislativos o parlamentos, enlistadas en las constituciones políticas, responden a las funciones o atribuciones básicas que debe cumplir este poder público en los siguientes ámbitos: (i) creación de leyes, regulando el procedimiento de formación, sanción y promulgación; y, (ii) control político. Esta segunda atribución es abordada por los sistemas constitucionales de forma distinta. En principio, la doctrina distingue los siguientes medios típicos de control político ejercidos por el poder legislativo:

- a) **La interpelación:** Corresponde a mecanismos genéricos de interrogación a los funcionarios por parte de los miembros del Parlamento. Se busca determinar la responsabilidad de los mismos

como una forma de obligar al Poder Ejecutivo a rendir cuentas. Las fuentes de donde surge el sistema de interpelación se remontan al parlamento inglés y se adopta por los países del sistema anglosajón, donde se equipara al “*impeachment*”.

El artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, en este sentido, otorga a la Cámara de Representantes y al Senado la posibilidad de ejercer el “*impeachment*” sobre los miembros del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Se excluyen los miembros del mismo poder legislativo en tanto tienen su propio procedimiento de expulsión. Curiosamente, aunque los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo son posibles afectados por este procedimiento, se excluyen del alcance de control legislativo los miembros del órgano militar. Aunque constitucionalmente los procedimientos se dejan al arbitrio del mismo Poder Legislativo, se determina que la expulsión de un funcionario público mediante este mecanismo deberá darse por la concurrencia de, al menos, dos tercios de los miembros del Parlamento.<sup>32</sup>

Mientras en Estados Unidos el sistema ha sido aplicado incluso a presidentes como Richard Nixon en 1974 (quien renunció a su cargo antes de afrontar la conclusión del mismo) y Bill Clinton en 1998 (quien fue exento de responsabilidad), en Inglaterra no ha existido ningún caso de “*impeachment*” en poco más de dos siglos.

- b) **Voto de desconfianza o moción de censura:** En los regímenes presidencialistas latinoamericanos, la incorporación atenuada del “*impeachment*” convirtió al mecanismo de interpelación en un mero método de cuestionamiento, sin la efectividad o la posible consecuencia de la remoción del funcionario. Por este motivo, se considera el “voto de desconfianza” o “moción de censura” como un método agravado de remoción, que se desarrolló como tendencia en la región a partir de 1980. Además de estos mecanismos, la doctrina reconoce que el Poder Legislativo pueda ejercer otro tipo de controles con respecto a la ejecución presupuestaria, la gestión administrativa o

<sup>31</sup> O'DONNELL, Guillermo: *Accountability horizontal, Agora Cuaderno de Estudios Políticos*, N° 8, verano de 1998, Págs. 5-34.

<sup>32</sup> CORN, Geoffrey y TALBOT JENSEN, Eric: *The Political Balance of Power over The Military: Rethinking the Relationship Between the Armed Forces, the President, and Congress*. Houston Law Review, Vol. 44, p. 553, 2007.

improbando la conducta administrativa del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.<sup>33</sup>

En materia de control político, en América Latina es poco común encontrar constituciones que tengan una configuración estructural adecuada de los mecanismos de control mencionados. Sin embargo, el otorgar al poder legislativo de algún mecanismo de interpelación es una de las constantes en la configuración constitucional en la región<sup>34</sup>. Se considera, además, que una de las marcas distintivas de un sistema democrático es el grado en que la legislatura interactúa con la ciudadanía. Si la legislatura se encarga de racionalizar y canalizar adecuadamente los diversos intereses, es esencial que se les otorgue una audiencia justa y una oportunidad razonable para que las partes interesadas expongan su caso. La legislatura debe garantizar, pues, que el público se mantenga ampliamente informado sobre las propuestas bajo consideración. Cuando estas propuestas afecten intereses o grupos de personas particulares, debe asegurarse de que la agenda de la legislatura esté informada, permitiendo con ello que estos grupos de interés tengan una oportunidad de hacer los comentarios pertinentes para que sus opiniones se tomen en cuenta.

### 2.3. El Poder Judicial y la fiscalización del poder jurisdiccional

Con el objeto de crear las condiciones esenciales de la Administración de Justicia, la Constitución Política debe prever las garantías básicas para que el sistema de justicia ofrezca a los ciudadanos la seguridad jurídica de que las decisiones judiciales estarán revestidas de objetividad e imparcialidad. Entre tales garantías se encuentra la de independencia económica. La independencia de la judicatura se realiza internacionalmente por medio de la existencia de un Consejo General, el cual permite idoneidad en el nombramiento y protección de los jueces. Ello se realiza mediante un Consejo de la Judicatura, a partir de concursos u oposiciones resultantes de las capacidades profesionales.

La misma Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece la importancia de la separación estructural del Poder Judicial como una de las garantías para el adecuado acceso a la justicia como derecho humano. En este sentido, la declaración establece que:

*“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”<sup>35</sup>*

Uno de los principales problemas que atenta contra la independencia del Poder Judicial y de los funcionarios encargados de velar por el desarrollo de la función jurisdiccional es la cíclica intervención del Poder Ejecutivo, y de los grupos de poder y grupos de interés que buscan cooptar decisiones de las administraciones públicas. De acuerdo con el Informe al Parlamento Europeo, sobre la Impunidad en América Latina, esta puede ser entendida como “la falta de rendición de cuentas sobre actos delictivos, por parte de las autoridades estatales y sus agentes, que condiciona la construcción democrática y los procesos institucionales, que condiciona la construcción democrática, dado que los amarra a una situación de inequidad jurídica que va en contra de los derechos humanos, que quebranta las bases de la solidaridad y reciprocidad en que se basa la vida, fomentando al mismo tiempo la corrupción de las instituciones públicas. Y es que la impunidad es un componente estructural de la violación sistemática de los derechos de las personas y los pueblos. Comporta esencialmente la privación del derecho a la justicia y la garantía de impunidad para los autores de las violaciones, efectivizada mediante una acción u omisión estatal”.<sup>36</sup>

Aquí entra a operar el principio de eficacia y efectividad del sistema jurídico. Si la ley que debe regular las relaciones de la sociedad en el Estado no es obedecida, ni cumplida, se convierte en ley muerta. Por este motivo, el estado de impunidad mina un desarrollo adecuado del estado de derecho. Y la impunidad se relaciona, justamente, con anomias o lesividades en la actuación del Poder Judicial. La

<sup>33</sup> PINEDA ALVARADO, Raúl: *Interpelación y Moción De Censura*. Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH). Visitado el 6 de julio de 2010. Disponible en <http://www.ciprodeh.org.hn/Articulos%20DDHH/Interpelacion.htm>

<sup>34</sup> Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008 Costa Rica*.

<sup>35</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de diciembre de 1948.

<sup>36</sup> *La Impunidad en América Latina. El Caso Argentino*. Informe al Parlamento Europeo de Abuelas de Plaza de Mayo; Centro de Estudios Legales y Sociales; Familiares de Desaparecidos por Razones Políticas; Liga Argentina por los Derechos del Hombre; Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora; Servicio de Paz y Justicia. Octubre, 1996.



impunidad se convierte así en el escenario propicio para que grupos fácticos utilicen el poder público en beneficio propio. Tal y como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Corte IDH) “(...) si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción”.<sup>37</sup> El deber del estado de investigar y sancionar a los responsables de violaciones y transgresiones a la normativa establecida, así como de los derechos humanos, es una obligación cuyo cumplimiento es esencial para proteger a las víctimas, parar reparar los daños causados a los ciudadanos y para prevenir otras violaciones similares.

La impunidad supone, pues, la ausencia de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los autores de violaciones de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, e infractores al derecho nacional y constituye en sí misma una violación de los Derechos Humanos, porque ella “propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares, quienes tienen derecho a conocer la verdad de los hechos”<sup>38</sup>.

### **Monopolio coactivo de la fuerza (y de las facultades jurisdiccionales).**

En el estado de derecho la potestad de impartir justicia y de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado es privativa del Poder Judicial. Mediante la promulgación de leyes, se estipula la organización y funcionamiento del Poder Judicial y se establece como mandato primordial que los jueces son *independientes*, y que se encuentran sometidos a las leyes y la Constitución del Estado.

Justamente la independencia del Poder Judicial una de las principales agresiones contra los sistemas democráticos latinoamericanos, incluyendo la persecución personal contra jueces y juezas en varios de los sistemas jurídicos de la región. Estos hechos, desde luego, no pueden considerarse de manera aislada, sino como parte de un contexto generalizado

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, citada en Galvis María Clara y Salazar, Katya, *La jurisprudencia internacional y el procesamiento de violaciones de derechos humanos por tribunales internacionales*, Washington D.C., enero de 2007, pág.4.

<sup>38</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

de violencia estructural en la mayoría de los países a fin de evitar que estos puedan ejercer su labor. Al respecto, el Relator Especial para las Naciones Unidas sobre independencia de jueces y abogados manifestó en su Informe de Octubre de 2007 que “con frecuencia los operadores judiciales no pueden desempeñar sus funciones de manera independiente y ven comprometidas su seguridad y protección personal y familiar. Se trata de hostigamientos, intimidaciones, denigraciones y amenazas que pueden llegar a la desaparición forzada, el asesinato o la ejecución extrajudicial de jueces, fiscales o abogados por el mero hecho de llevar a cabo su labor. Lamentablemente, las autoridades no siempre ofrecen una adecuada protección ni condenan de manera clara tales hechos delictivos, quedando con frecuencia impunes.”<sup>39</sup>

De acuerdo con la Relatoría especial de las Naciones Unidas “entre las circunstancias de carácter institucional que afectan al funcionamiento y a la independencia del poder judicial -y que incluso pueden llegar a poner en peligro el estado de derecho- se encuentran la corrupción en el poder judicial y la lentitud o morosidad en la administración de justicia. También, en muchos casos, los procesos de reforma del sistema judicial, en vez de avanzar en pos de su independencia, terminan restringiéndola”<sup>40</sup>. Otro aspecto que atenta contra la independencia y eficacia funcional del Poder Judicial es la arbitrariedad y cooptación de intereses en la selección, designación, remoción y traslado de magistrados, jueces y fiscales, lo cual generalmente conspira contra su independencia. La movilidad de jueces y funcionarios del Poder Judicial favorece, además, los casos de corrupción, agravados por la precaria estabilidad en el cargo y un régimen de servicios civil profesional inestable. Ello generalmente atenta contra los principios de independencia e imparcialidad del Juez. Varios países latinoamericanos presentan problemas en este aspecto. La Comisión Internacional de Juristas ha señalado que la extrema politización en Honduras se ha convertido en el principal problema que enfrenta el Poder Judicial. Asimismo, se ha hecho una seria consideración de fondo sobre los casos de corrupción en el Poder Judicial hondureño<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Informe Oral presentado por el Relator Especial sobre independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy, al 62 ° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.apdh-argentina.org.ar/piajal/documentacion/Informe%20oral%20la%20Asamblea%20general%202007.pdf>

<sup>40</sup> *Ibid.* Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de los Jueces y Abogados.

<sup>41</sup> Comisión Internacional de Juristas. Noticias. [http://www.icj.org/news.php3?id\\_article=3102&lang=es](http://www.icj.org/news.php3?id_article=3102&lang=es), ver también IFFES: Honduras Law State of the Judiciary, 2003, disponible en

## 2.4. Los otros organismos contralores y de fiscalización contemporáneos

Adicionalmente a los mecanismos de control de los tres poderes clásicos del Estado, el desarrollo del derecho público del último medio siglo ha generado varios organismos encargados de controlar la regularidad de las actuaciones administrativas. En concomitancia, un Estado con estructuras normativas eficientes deberá definir la clara delimitación de sus funciones para no duplicar esfuerzos. Así, instituciones como la Corte de Cuentas o Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo o Comisionado de Derechos Humanos (ombudsman) o sus equivalentes se encuentran en gran cantidad de países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras. Para que estas instituciones trabajen con mecanismos adecuados de control, el principio de legalidad debe estar regulado constitucionalmente para controlar las actuaciones de los funcionarios públicos.<sup>42</sup>

Es de común acuerdo en la doctrina que si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos debe llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad. La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad. Para cumplir estos principios el Estado moderno ha creado una función específica: la actividad de control. Este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos. Se trata de un control realizado oficiosamente por la administración pública. A raíz de ello, es importante que existan en las leyes diversas regulaciones, organismos y tribunales administrativos ante los cuales los particulares diriman sus acciones por actos de la administración pública que los perjudican; o por la propia administración en los casos que se señalan como procedimientos de lesividad.<sup>43</sup>

En el Derecho Público la responsabilidad del Estado *lato sensu* es igual a la de los entes jurídicos menores. La responsabilidad de los entes públicos no

puede, en ningún caso, prescindir del daño causado. La sola ilegitimidad o irregularidad de la acción, si llega a producirse sin daño para un tercero, no da lugar a ninguna responsabilidad, aun cuando pudiera llegarse a la invalidación del acto. Por lo demás, el daño puede ser consecuencia de una actividad lícita y legítima. En el derecho público la responsabilidad se basa sobre un principio sustancial de justicia distributiva que tiende a evitar la producción de cualquier daño injustificado y no repartido equitativamente entre la población.

Se señalan tres clases de responsabilidad de la Administración, atendiendo al origen de los daños:

- a) Unas veces el daño ha sido producido por la ejecución de actos ilegales o porque el servicio público ha funcionado de modo irregular y anormal, es decir, con impericia, error, negligencia o dolo de los funcionarios.
- b) Otras veces el daño tiene su origen en la actividad administrativa ejercida legalmente para el funcionamiento regular y normal de los servicios públicos, sin acto ilícito de nadie.
- c) En otros supuestos el daño ha sido causado sin acto ilícito de los funcionarios, de un modo anormal y excepcional, sin que pueda decirse que la administración ha obrado ilegalmente, pero sin que tampoco pueda afirmarse que se trata de un funcionamiento normal de los servicios públicos; así, si por causas desconocidas, se agrega, explota un polvorín y causa daños a terceros, no podrá declararse la obligación de la administración pública a indemnizar, a título de actividad ilegal o por culpa de sus funcionarios, ya que era perfectamente legal la existencia del polvorín y no se ha demostrado la culpa de nadie. Tampoco puede decirse que el servicio público ha funcionado de un modo normal, ya que no puede considerarse normal la explosión de un polvorín y causar víctimas<sup>44</sup>.

## 2.5. Descentralización y eficacia de los mecanismos de control.

Por otro lado, la descentralización se puede constituir como un mecanismo efectivo para la implantación y desarrollo del sistema de pesos y contrapesos. El proceso de descentralización, visto en términos políticos, implica dar una efectiva autonomía política a las autoridades locales para adoptar sus propias

[http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ\\_Honduras\\_english.pdf](http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ_Honduras_english.pdf)

<sup>42</sup> Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008 Costa Rica*.

<sup>43</sup> Ver T., Lore y V. Nice: *Justicia Administrativa*. Disponible en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>44</sup> Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008 Costa Rica*. Indicadores de la Hacienda Pública

decisiones y, de igual forma, permite un acercamiento a la sociedad civil y a los mecanismos de participación popular en la toma de decisiones.

La descentralización puede ser, además, un mecanismo para llevar a que las instituciones políticas se tornen más eficientes, aumentando la respuesta a las demandas sociales, por medio de la distribución de mayores funciones y atribuciones a los gobiernos locales. En este sentido, la estrategia de descentralización deberá presentarse de forma que el gobierno central y los gobiernos locales tengan un beneficio mutuo. En este sentido, representa un proceso de reorganización de las instituciones y una forma de delegación de facultades del gobierno que puede adoptar un carácter tanto administrativo como político. En un plano de descentralización óptimo, implica la transferencia de facultades a organismos con recursos, personalidad y capacidad operativa autónoma. Esto con la finalidad de que, a nivel local, se puedan desarrollar actividades con mayor eficiencia, como respuesta a las necesidades locales. La descentralización política por su parte, consiste en conceder una real autonomía y poder político a los entes territoriales, a fin de que sus autoridades puedan definir su propia organización y crear un orden jurídico específico, siguiendo siempre los lineamientos de la constitución y aparato judicial<sup>45</sup>.

## 2.6. Los pre-requisitos formales del control

### La autonomía funcional

Como fue desarrollado anteriormente, es comúnmente aceptado el reconocimiento de dos vertientes o tipologías de la división de poderes. Por un lado, su reconocimiento a partir de la separación fáctica y jurídica en instituciones distintas. Por otro lado, la separación de índole funcional o programática. Si bien la separación institucional es una constante en las democracias occidentales y se han verificado más avances, la separación funcional cuenta con desarrollos muy disímiles.

En los países con regímenes jurídicos desarrollados, el estándar de configuración de los mecanismos de control, incluso a nivel de separación de poderes, es de difícil equiparación. En Estados Unidos encontramos que la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo domina el discurso y las influencias de la doctrina en un balance en la separación de poderes

y el control. Francia, por su parte, pone el énfasis de la separación de poderes en el Poder Judicial, pero desde el punto de vista de no afectación a las otras ramas de gobierno. En palabras del jurista Hans Kelsen, se entiende que "(...) *la revisión judicial de la legislación es un ejemplo de usurpación de funciones que atenta contra el principio de la separación de poderes (...)*".<sup>46</sup> En contraste a estas prácticas, Reino Unido cuenta con un sistema que distinto. Por un lado, se considera un sistema predominantemente parlamentario que, como mucho, podría considerarse con una débil separación entre el Poder Ejecutivo y legislativo. Además, se distingue del sistema francés en tanto la revisión judicial de las actuaciones del poder ejecutivo en manos de las Cortes Generales es una característica central de su sistema constitucional.

Dependiendo de la rama doctrinaria particular, las democracias modernas han incorporado mecanismos de control constitucional distintos pero funcionales para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones de cada Administración Pública en particular. A nivel legal, los sistemas de control se vuelven mucho más variados y difíciles de comparar. Sin embargo, toda democracia moderna sigue el principio general que apunta hacia mecanismos de control que sean efectivos, transparentes, participativos y regulados en instrumentos públicos.

Con respecto a la separación y delimitación de funciones, la doctrina identifica dos dimensiones. La primera es institucional, y se define por el ámbito propio del poder, según indicado constitucionalmente. La segunda dimensión es de carácter funcional o programático. Identifica que en los sistemas constitucionales se prescribe taxativamente lo que cada poder público puede hacer y, consecuentemente, inhibe actuación a los otros poderes públicos en aquellas potestades y funciones definidas o asignadas a otro poder. Corresponde a la definición funcional de las prohibiciones a los poderes, sobre la cual se establecen limitaciones propias a cada poder independientemente de los otros.<sup>47</sup>

### La elección de los funcionarios y representantes de los Poderes del Estado.

Desde el desarrollo de la teoría clásica de la división de poderes, el mecanismo de selección de los representantes públicos y detentadores de poder ha

<sup>45</sup> ALVAREZ, Norma, *et al. Reforma del Sistema Político Mexicano. Condición para la Modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A., C. Disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/sistemapolitico/Politico-TextoCompleto.PDF>, Cap. VII.

<sup>46</sup> KELSEN, Hans: *General Theory of Law and State*. A. Wedberg (1961), 269

<sup>47</sup> SAUNDERS, Cheryl: *Separation of Powers and the Judicial Branch*. (2006) 11 *Judicial Review* 337-347.

sido una forma de control democrática. En la práctica, ya la Constitución de los Estados Unidos determino la configuración de consideraciones doctrinarias que defendían esta interrelación necesaria. En palabras de Hamilton y Madison:“(...) *para generar bases adecuadas para el ejercicio distinto y separado de los distintos poderes del gobierno (...) es evidente que cada departamento debe tener una voluntad propia; consecuentemente, debe determinarse que los miembros de cada Poder deban tan poca influencia como sea posible en la selección de los miembros de los otros. Cuando este principio sea rigurosamente aplicado, se requerirá que todos los puestos de los poderes supremos sean determinados por la misma fuente de autoridad, los ciudadanos*”.<sup>48</sup>

Ya esta teoría propiciaba a la determinación de mecanismos de selección de funcionarios que exigieran la participación democrática de los ciudadanos en la selección de los detentadores del poder. En la práctica, las democracias modernas han interiorizado este principio generando sistemas donde el pueblo es el encargado de elegir a sus gobernantes mediante el sufragio universal. Sin embargo, es imposible concebir un sistema donde todo puesto público sea definido por votación universal. En estos casos, los puestos más importantes se definen a través de la votación del órgano legislativo, como mejor representante de la pluralidad social y los distintos intereses de los administrados. En países latinoamericanos, con frecuencia esto se aplica a la selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo, en sistemas que se vuelcan hacia el parlamentarismo, como Inglaterra, este sistema permite incluso la selección del Primer Ministro. En todos los casos, se entiende que los estándares apuntan a que esta selección que no procede directamente del pueblo debe contar con mecanismos gravosos y transparentes de selección, a fin de hacer menos probable una desviación política basada en intereses particulares de los representantes. En este sentido, la mejor práctica internacional propone evitar que estos nombramientos sean por mayoría simple, buscando formas gravosas como la mayoría calificada parlamentaria.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> HAMILTON, Alexander and MADISON, James. (8 February 1788): *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*. The Federalist Papers No. 51

<sup>49</sup> Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008, Capítulo Honduras*.

## La autonomía financiera y presupuestaria.

Como consecuencia de los principios previos, se colige que una separación funcional depende de la mayor publicidad en los medios de selección de los funcionarios públicos. Asimismo, la función pública estará libre de influencias políticas en tanto cada poder cuente con la mayor autonomía financiera y presupuestaria, a los efectos de no depender ni estar condicionado de la aprobación de presupuestos, en mano del Parlamento, aunque en muchas ocasiones condicionada por una Ley de Presupuesto que viene del Poder Ejecutivo. Este es un caso que la teoría clásica de la división de poderes ya había previsto, tal y como refieren Hamilton y Madison: “*El mejor sistema contra la gradual concentración de distintos poderes en el mismo departamento consiste en dar, a aquellos que administran cada departamento, los insumos constitucionales y personales que eviten la usurpación de funciones*.”<sup>50</sup>

Entre estos insumos, se consideran los emolumentos como parte consustancial de la garantía de independencia entre los poderes así como los contenidos financieros para hacer posible el desarrollo programático de la respectiva institución pública. Con el desarrollo de democracias más maduras y modernas, esto se traduce en dotar a los poderes de una separación de los medios de financiamiento y operatividad presupuestaria a fin de que esto no sea resorte de influencia política entre las partes. Los estudios acerca de las mejores prácticas internacionales en la materia revelan que esto es un principio utilizado en la práctica como garantía de la independencia de los poderes<sup>51</sup>.

## 3. MECANISMOS INFORMALES DE CONTROL DEL PODER: LA SOCIEDAD CIVIL, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OTROS ACTORES SOCIALES

Dentro de los procedimientos formales de participación ciudadana encontramos los mecanismos constitucionales de sufragio. Las elecciones como mecanismo de control vertical implican que, un *principal* (en este caso, el electorado) delega en un *agente* (su representante) la implementación de sus intereses, pudiendo evaluar su desempeño y premiarlo o castigarlo en consecuencia. Así entendida, la rendición de cuentas (*accountability*)

<sup>50</sup> HAMILTON, Alexander and MADISON, James. (8 February 1788) *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*. The Federalist Papers No. 51

<sup>51</sup> Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008, Capítulo Honduras*.

opera de manera esencialmente retrospectiva, aunque con el objetivo de que esta evaluación incentive a los representantes a comportarse según los deseos de los electores a lo largo de todo su período en el cargo, si es que aspiran a ser reelectos para ése u otro puesto. Las elecciones como mecanismo de control institucionalmente garantizan la igualdad de influencia política entre todos los ciudadanos.<sup>52</sup> En este sentido, el control ciudadano se enmarca dentro de los preceptos legales e institucionales. Así, se considera que: “*La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos*”<sup>53</sup>.

Los mecanismos informales de control de poder, por otro lado, son aquellos que no están institucionalizados y proceden de fuentes ajenas a la construcción administrativa y normativa de un Estado. En otros casos, la participación ciudadana no necesariamente se expresa dentro de los procesos formales establecidos por el sistema de representación, sino que, en pleno ejercicio de sus derechos civiles, establece una serie de relaciones con las administraciones públicas de distinta índole, que pasan por gestiones informales, crítica, presión de grupos de interés o grupos cívicos, o, bien, otros tipos de interacciones.<sup>54</sup> Son los mecanismos de control general y difuso, dentro de los cuales tenemos varias formas de organización de la sociedad civil, como los medios de comunicación, las instituciones privadas y los controles sociales “no institucionalizados”.

### 3.1. Organismos no gubernamentales

La rendición de cuentas horizontal (accountability) permite a los actores de sociedad civil incorporarse a los procesos de decisión pública. La doctrina considera que las entidades (locales, nacionales, globales, asociaciones) que se organizan para representar los intereses de la sociedad civil tienen un papel fundamental de la coordinación de esfuerzos

para llamar a cuentas a las administraciones públicas.<sup>55</sup>

Las organizaciones no gubernamentales y la red de asociaciones constituyen un importante actor de la política de rendición de cuentas (accountability) social, estas se ubican en lo que podría denominarse los sectores de elite de las sociedades civiles latinoamericanas. Generalmente, los programas, iniciativas y propuestas de estos grupos están guiados por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de larga data. En este sentido, la perspectiva que adoptan estos actores difiere del trato puntual y coyuntural que caracteriza el accionar de muchos de los movimientos sociales que constituyen otra de las aristas de la política de rendición de cuentas (accountability) social<sup>56</sup>.

El actual periodo democrático posterior a la llamada Tercera Ola democrática experimentada por la mayoría de los países del planeta ha sido testigo de la consolidación de un extenso grupo de ONGs que comparten una preocupación común por incrementar la transparencia de los actos de gobierno y mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. Durante los últimos años estas asociaciones han lanzado múltiples iniciativas con el fin de incrementar la transparencia en el ejercicio del poder político y de establecer mecanismos efectivos de monitoreo ciudadano hacia los organismos del Estado y sus funcionarios. Las iniciativas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, supervisión de la conducta de la institución policial, entre otras<sup>57</sup>.

Los actores que integran este grupo son sectores profesionales, con contactos con la sociedad civil transnacional, y con organismos y gobiernos extranjeros. Buena parte de estos grupos reciben

<sup>52</sup> KITSCHOLT, Herbert (2000): *Linkages between citizens and politicians in democratic politics*. Comparative Political Studies, 33 (6/7).

<sup>53</sup> BUTIER, D., H. Penniman y A. Ranney, (eds.) (1981): *Democracy at the Polis; a Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

<sup>54</sup> NAIDOO, Naidoo. *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?*. UN Conference, 3 April 2003.

<sup>55</sup> KITSCHOLT, Herbert (2000): *Linkages between citizens and politicians in democratic politics*. Comparative Political Studies, 33 (6/7).

<sup>56</sup> PERUZZOTTI, Enrique: *La política de Accountability Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

<sup>57</sup> PERUZZOTTI, Enrique: *La política de Accountability Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

financiación de fundaciones extranjeras y en algunos casos representan los capítulos locales de organizaciones transnacionales. Este subgrupo asociativo se diferencia de otros participantes de la política de rendición de cuentas (accountability) social por el nivel de reflexividad de sus propuestas: suponen una suerte de *think tanks*<sup>58</sup> ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde una óptica social. Estos actores generan un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas social: generación de fuentes de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales. También representan una fuerza de innovación a través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional. Debido a los recursos y capacidades requeridas, estas organizaciones suelen reclutar sus miembros de los sectores altamente educados de la sociedad civil y su área de influencia es generalmente reducida a sectores de toma de decisiones.

### 3.2. Medios de comunicación

Los mecanismos de control del poder requieren visibilidad, y los medios son el instrumento más importante para alcanzar esa meta. Esta estrategia funciona porque la visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su imagen moral y profesional para mantenerse en el cargo. Asimismo, puede ser activada por periodistas individuales, por un medio en particular o por ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil.

La participación de los medios de comunicación como mecanismo de control informal asume generalmente dos papeles diferenciados:

- a) el de los medios como un aliado de los actores sociales que les otorga visibilidad a sus reclamos cívicos.
- b) el del periodismo de denuncia o investigación propiamente dicho, que a través de su tarea obtiene información confidencial acerca de actos de ilegalidad gubernamental<sup>59</sup>.

Cuando los medios de comunicación trabajan como un aliado de los actores sociales, el periodismo cumple un papel de apoyo similar al que prestan el

sector de organizaciones cívicas: recogen la noticia, supervisan el desarrollo de la causa policial y/o judicial, denuncian irregularidades, en algunos casos descubren nuevos elementos que contribuyen al esclarecimiento del caso. Los medios de comunicación se convierten en un valioso aliado para los actores sociales que demandan mayor transparencia gubernamental. El hecho que le otorguen visibilidad a un reclamo o que lo ignoren determinará el éxito e impacto público de cualquier iniciativa social. La visibilidad mediática de las denuncias y demandas cívicas es clave para lograr movilizar convicciones en la opinión pública de forma tal que se logre ejercer una verdadera presión efectiva sobre las autoridades.

Cuando juegan el segundo rol, los medios actúan no como sostén de los reclamos o denuncias cívicas sino como propios generadores de denuncias. Buena parte de los escándalos mediáticos que sacudieron la región tuvieron como origen una filtración de información de *insiders* a los medios o una investigación periodística que sacó a la luz hechos de corrupción o de ilegalidad gubernamental. La aparición en la década pasada de un tipo de periodismo más inquisitivo en la región se tradujo en un rosario de escándalos mediáticos, que en varios casos, determinaron el destino de los gobiernos bajo sospecha: los Vladivideos en Perú, el Proceso 8000 contra el presidente Samper en Colombia, el Colligate en Brasil, el escándalo del senado durante la gestión de Fernando de la Rúa son ilustración del alcance y dimensión que adoptaron algunas de estas denuncias mediáticas<sup>60</sup>.

### 3.3. Otras formas de control de la sociedad civil

Es posible observar al lado del crecimiento de los organismos no gubernamentales el surgimiento de una serie de movimientos sociales puntuales que surgen como demanda de justicia y esclarecimiento fundamentalmente de casos de violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en las nuevas democracias. Estos actores están organizados alrededor de una demanda concreta y particular, es decir, representan reacciones de sectores sociales,

<sup>58</sup> TELLO BENEITEZ, Marta (2008): *Guía de los think tanks en España*, Fundación Ciudadanía y Valores.

<sup>59</sup> PERUZZOTTI, Enrique: *La política de Accountability Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

<sup>60</sup> WAISBORD, Silvio: *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*, New York, Columbia University Press, 2000; Waisbord "Interpretando los Escándalos. Análisis de su Relación con los Medios y la Ciudadanía en la Argentina Contemporánea" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, pp. 289-325.

que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.<sup>61</sup>

De captar la atención de los medios, estos actores sociales suelen lograr un nivel de respuesta y movilización social que rara vez es alcanzado por las iniciativas cívicas del sector organizado de la sociedad civil. El hecho de que generalmente surgen como reacción a un caso concreto de discrecionalidad o autoritarismo estatal, donde hay víctimas y victimarios concretos suelen otorgarles a estas denuncias gran efectividad para generar corrientes de opinión pública favorables, que en muchos casos se traducen en una participación cívica activa de apoyo a dichos actores. Dado que la esfera pública es el terreno principal donde opera la sociedad civil, existe cierta dependencia estructural de esta última con respecto a los medios: si el objeto es generar sanciones simbólicas contra eventuales transgresores o contra agencias de control politizadas o que se muestran reticentes a intervenir, ciertamente un alto grado de exposición y de apoyo popular incrementa el grado de amenaza que la denuncia representa para aquellas agencias y/o oficiales involucrados. Si bien los medios son una salida indispensable para lograr visibilidad, es también cierto que aquellos escándalos que surgen de movimientos o iniciativas sociales tienden a captar más la atención del público que aquellos escándalos que refieren exclusivamente a conflictos entre sectores de elite. Además, la presencia de actores sociales autónomos representa para el periodismo una rica fuente de información alternativa, que rompe con la marcada dependencia del periodismo de la región de fuentes o filtraciones oficiales, que hace más dificultoso el manejo de las dinámicas de determinado escándalo por parte de las elites políticas<sup>62</sup>.

#### 4. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE CONTROL DEL PODER ESTATAL

##### 4.1. Teoría

El principio de igualdad soberana de los Estados y el principio de no intervención son dos de los pilares fundamentales del derecho internacional público como lineamiento sobre el cual se busca la paz y seguridad internacional. Desde la creación de los

Estados-Nación hasta la madurez de las democracias modernas, la protección a ambos principios se ha fortalecido desde el punto de vista de defensa a la autodeterminación, autonomía e independencia de los Estados. Sin embargo, la existencia de estos principios no ha obstado para que la comunidad internacional reconociera límites a los mismos, lo cual nos permite analizar mecanismos mediante los cuales se puede hablar de un control a los Estados mediante un proceso externo.

La teoría básica en materia de derecho internacional reconoce un antes y un después en las relaciones inter-estatales marcado por las guerras mundiales. Con la creación del sistema universal de Naciones Unidas en 1945 y el impulso creciente al multilateralismo, las relaciones internacionales han tenido un desarrollo fundamental en materia de responsabilidad estatal y control internacional. Si bien la firma de tratados (bilaterales y multilaterales) y la costumbre internacional generaban responsabilidad estatal antes de la creación del sistema de Naciones Unidas, el mismo vino a estandarizar los procesos de consolidación estas fuentes de obligaciones y a generar un estado de mayor certeza jurídica acerca del cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente. Así, un Estado puede contraer la obligación de actuar en determinado sentido a lo externo e interno del país, siendo responsable internacionalmente por el incumplimiento de las políticas internas que se haya comprometido a realizar.

Asimismo, el fortalecimiento del multilateralismo permitió que el principio de cooperación internacional fuera cobrando forma. Si bien no se instauraba una obligación vinculante a través de ninguna institución internacional, desde los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y hasta la aparición de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974 (resoluciones 3201, 3202 y la Carta de los Deberes Económicos de los Estados). El 28 de enero de 2002, la resolución 56/83 de la Asamblea General de Naciones Unidas representó un gran paso en la configuración de responsabilidades para los Estados nacional a partir de<sup>63</sup> Todo esto iba configurando una comunidad internacional más fuerte y más interesada en la intervención o coadyuvancia en las decisiones internas de los Estados.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> O'DONNELL, Guillermo: *Accountability Horizontal*. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf> (Áreas Marrones)

<sup>62</sup> PERUZZOTTI, Enrique: *La política de Accountability Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

<sup>63</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 56/83. Responsabilidad de los Estados por Ilícitos Internacionales. 28 de enero de 2002

<sup>64</sup> PAGLARI, Arturo: *El Derecho Internacional Público. Funciones, Fuentes, Cumplimiento y la Voluntad de los Estados*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, N.º. 4, 2004. Pp. 457-453

El punto culminante en el proceso de consolidación de los mecanismos de control empieza a fraguarse a partir de los años 60 cuando la comunidad internacional y la doctrina empezaron a reconocer la existencia de normas internacionales de carácter perentorio. El desarrollo paulatino de estas teorías llevaría a reconocer una serie de reglas internacionales que obligaban a los Estados en su actuación más allá de los principios de equidad soberana y no intervención. En teoría del derecho internacional se conoce a estas normas como normas *ius cogens*.

Para algunos doctrinarios, como Antonio Cassese, esta reconsideración de los alcances del derecho internacional permitía a los países en desarrollo luchar contra el colonialismo en la época. El representante de Sierra Leona para la conferencia de Viena de 1968 apuntó, en este sentido, que la aparición del derecho *ius cogens* representó una oportunidad de oro para que la comunidad internacional condenara el colonialismo, la esclavitud, los trabajos forzados y la discriminación y segregación racial.<sup>65</sup>

Dentro de este proceso, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (firmada el 23 de mayo de 1969) positiviza la existencia de estos principios y permite, por primera vez, hablar de reglas concretas para estas materias, en las cuales la comunidad internacional puede ejercer un control directo sobre las funciones de un Estado. Desde el punto de vista de la Convención de Viena, se crea la posibilidad de anular compromisos bilaterales en contravención a los principios reconocidos como perentorios, lo que se reconocía como una atribución directamente soberana y sin posibilidad de limitación. Así, los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena representan un gran avance en el proceso de establecimiento de mecanismos de control al disponer:

***“Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (“ius cogens”). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su***

*conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. (...)*

***Aparición de una nueva norma imperativa de derecho internacional general (“ius cogens”). Si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará.”***

Actualmente, los principios *ius cogens* tienen una aceptación indiscutible en la doctrina internacional. Diversos autores concuerdan en los alcances de estos principios y señalan la importancia de los mismos como primer paso doctrinario para que, en la práctica, la comunidad internacional pudiera tomar acciones efectivas para la protección de derechos de primer orden, como el caso de los derechos humanos o el derecho humanitario en situaciones extremas.<sup>66</sup>

#### **4.2 El control de cumplimiento estatal en la protección de los derechos fundamentales**

Hacia fines del siglo XVIII surgen los primeros instrumentos internacionales que permiten revisar las actuaciones de los Estados. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es uno de los primeros ejemplos que generaron una respuesta de protección a nivel internacional. Más adelante, a esta serie de derechos fundamentales se sumarían los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Después de la segunda guerra mundial, la defensa internacional de los derechos humanos y los intentos por limitar a los poderes del Estado, provocan la creación de instancias de protección en el ámbito universal y en los ámbitos regionales.<sup>67</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 1 que: “Todos los hombres (y las mujeres) nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Están dotados de razón y conciencia y deben proceder unos para con los otros con espíritu de fraternidad.” En este cuerpo de derechos y libertades fundamentales es posible diferenciar tres generaciones sucesivas de derechos humanos:

<sup>66</sup> Ver, JANIS, M. and NOYES, J: *International Law: Cases and Commentary* (3rd ed.), Prosecutor v. Furundžija, Page 148 (2006); CHERIF BASSIOUNI, M. (1996) "International Crimes: 'Jus Cogens' and 'Obligatio Erga Omnes'". *Law and Contemporary Problems*. Vol. 59, No. 4, Pg. 68.

<sup>67</sup> TUDDA, Gabriel. *El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos*. Cátedra de derecho Internacional Público. Universidad Católica de La Plata. Argentina (Junio, 2010).

<sup>65</sup> CASSESE, Antonio: *International Law*. Second Edition. Oxford University Press. 2005.



- a) La primera generación agrupa los derechos civiles y políticos, es decir, las libertades frente al poder (derecho a la vida, al ejercicio de su religión, a la libertad de expresión, entre otros). Los derechos civiles son aquellos que buscan la defensa general de la libertad de la persona humana. Los derechos políticos son aquellos que persiguen asegurar el derecho al sufragio universal, el derecho de constituir partidos políticos y el derecho de plebiscito, de referendo y de iniciativa popular
- b) La segunda generación comprende los derechos económicos, sociales y culturales que los Estados deben garantizar materialmente. Son los derechos relativos al trabajo, a una remuneración justa, a una jornada de trabajo no superior a las ocho horas, al descanso semanal, a vacaciones remuneradas, a igualdad de remuneración para trabajos iguales, a la libertad sindical, a la huelga, a seguridad social, a educación, a vivienda
- c) La tercera generación de derechos de la solidaridad ha aparecido recientemente, que refieren al desarrollo de la persona y el ambiente donde lo hace (derecho al desarrollo, a la paz, a un medioambiente sano)<sup>68</sup>.

Algunos de estos derechos incluso se considera que no pueden suspenderse ni restringirse en situaciones de emergencia. Son éstos los derechos que conforman el llamado núcleo irreductible de derechos de la persona humana (o el núcleo duro). La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos sigue siendo resorte de cada Estado respecto de sus nacionales o de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción. Las organizaciones regionales e internacionales de protección de los derechos humanos supervisan, monitorean y aun determinan los grados de responsabilidad de los Estados que atenten contra dicha obligación internacional. En última instancia serán esos Estados los que deberán enmendar o rectificar sus conductas internas violatorias, y eventualmente reparar daños

<sup>68</sup> *El Derecho Humanitario Internacional y los Derechos Humanos*. Naciones Unidas, Folleto informativo n° 13. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs13\\_sp.htm](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs13_sp.htm). KOLB (Robert), *Relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos: Reseña histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Convenios de Ginebra*, Revista Internacional de la Cruz Roja, n° 147, 1998, pp. 441-451, disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdmgb?opendocument>

sufridos por los individuos afectados.<sup>69</sup>

### 4.3 El sistema universal de protección de los derechos humanos

La Organización de Naciones Unidas ha promovido la creación de un conjunto de normas que forman la base del derecho internacional de los derechos humanos. Los principales tratados en esta materia comprenden: los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>70</sup>.

Buscando complementar al sistema internacional convencional, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha establecido procedimientos extra convencionales que permiten investigar la situación de derechos humanos en determinados países o la investigación de fenómenos que producen graves violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. La mayor parte de las recomendaciones que hacen los distintos mandatarios de los procedimientos extra convencionales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, a excepción de algunas que van dirigidas a la comunidad internacional, son directrices con miras a subsanar fallos y fortalecer medidas de protección a nivel interno<sup>71</sup>.

A partir de 1993, la Asamblea General estableció la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como institución fundamental para la promoción y protección universal de todos los derechos humanos. Sus funciones tienen como objetivo primordial prevenir violaciones de los derechos humanos en todo el mundo, así como

<sup>69</sup> VINUESA, Raúl Emilio: *Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad*. Promoción del derecho humanitario en universidades. La Habana, marzo de 1998. Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLJ8>.

<sup>70</sup> Tres de los seis tratados internacionales de derechos humanos permiten la queja de particulares contra los Estados ante sus respectivos órganos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial. Los comités establecidos por dichas convenciones emiten opiniones u observaciones en relación con las comunicaciones individuales que se presentan a nivel internacional sobre alegaciones de violaciones de los derechos contenidos en esos tratados. [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_42671\\_8980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_42671_8980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm)

<sup>71</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_42671\\_8980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_42671_8980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm)

coordinar las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Además, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas viene ejecutando, desde comienzos de los años ochenta, actividades de cooperación técnica y servicios de asesoramiento en países de Iberoamérica, entre los que figuran Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay. Dichas actividades tienen como objeto fortalecer las instituciones o infraestructuras nacionales, capacitar en materia de derechos humanos a profesionales, tales como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, asistir en la difusión y la enseñanza de derechos humanos, así como en la preparación y presentación de informes nacionales en cumplimiento de las Convenciones de Naciones Unidas.<sup>72</sup>

#### 4.4 El sistema regional de protección de derechos: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Además del sistema universal, ciertas regiones encontraron la necesidad de crear sistemas más específicos y localizados de protección a los derechos humanos. Mediante estos esfuerzos se generaron instituciones internacionales que, conformadas por los países de determinada región, buscaban un mayor impacto en las políticas de los Estados miembros debido a una mayor cercanía a las realidades regionales de los mismos. La proliferación de estos mecanismos vino a potenciar la capacidad de intervención internacional en las políticas internas, al menos en lo relativo a la protección de los derechos humanos. Entre estos sistemas encontramos el Sistema Europeo de los Derechos Humanos, el Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Sistema Interamericano.

Para nuestro enfoque en particular, no concentraremos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que tuvo sus fundamentos formales con la aprobación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948. Además, a partir de la firma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se establecen dos instituciones principales concebidas específicamente para la protección y promoción de los derechos humanos: la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>73</sup>

El SIDH se encuentra integrado por dos órganos principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con sede en San José de Costa Rica<sup>74</sup>. Los Estados que ratifican su adhesión a este sistema aseguran a sus ciudadanos una instancia internacional para la protección de sus derechos, en aquellos casos en que el Estado sea el causante directo de los agravios a los derechos fundamentales del sistema regional o el sistema universal.

#### 5. NOTAS SOBRE MECANISMOS DE CONTROL Y SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS EN CENTROAMÉRICA Y REFERENCIA AL CASO DE HONDURAS

Respecto del sistema de frenos y contrapesos como mecanismo de control y la gobernabilidad democrática en Centroamérica, la mayoría de los estudios especializados desarrollados durante la última década<sup>75</sup> evidencian un Estado de Derecho débil en los 5 países. El incumplimiento de los estándares internacionales básicos de las mejores prácticas (*bench markers*) en la protección de los derechos humanos, procedimientos constitucionales, derecho administrativo, división de poderes y “*check and balances*”, capacidades fiscales y tributarias razonables, inversión social pública, derechos de propiedad, acceso al crédito, igualdad de género y protección de grupos vulnerables son algunas de las características por mejorar en la región.

La disfunción endémica entre derechos sustantivos y derechos procedimentales hace muy difícil alcanzar los fines y objetivos de algunas políticas públicas. Hay también fallas sistémicas, resultado de diferentes factores externos, que constriñen el ejercicio total del *Estado de Derecho*. Adicionalmente, la ausencia de parámetros para unificar y homologar los sistemas legales e institucionales de los 5 países torna imposible el desarrollo de un sistema regional de integración centroamericana, como lo pretenden el Tratado General de Integración de Tegucigalpa

<sup>72</sup> GÓMEZ DEL PRADO, José L.: *La Relación entre el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las Instituciones Nacionales de Ombudsman y Comisiones de Derechos Humanos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_426718980/11%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_426718980/11%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm)

<sup>73</sup> HREA Learning: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.hrea.net/learn/guides/OEA.html>

<sup>74</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Descripción del Sistema Interamericano*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/info\\_consultas.cfm](http://www.corteidh.or.cr/info_consultas.cfm)

<sup>75</sup> Ver, Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico Institucional, Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG), 2008. Tomos Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

(1959), y el Acuerdo de 1982. Siguiendo el ejemplo de la Unión Europea (UE) y de los Tratados de Maastricht, el Proyecto busca contribuir en la unificación y la estandarización de los parámetros legales e institucionales.

**El principio de separación de poderes y Ley General de Administración Pública en los 5 países centroamericanos.** El análisis regional demuestra que la clave dentro del principio de separación de poderes no es únicamente su tutela en la Constitución Política, sino además su desarrollo adecuado en la Ley General de Administración Pública y con mecanismos claves para dirimir conflictos existentes entre los distintos poderes.

La existencia de fallas e indeterminaciones en la delimitación de las competencias de los poderes del Estado es un patrón común en la redacción constitucional de los países centroamericanos. Esta imprecisión genera inestabilidad en el Poder Legislativo que, atado a la inseguridad jurídica, no tiene capacidad para ejercer un verdadero control político sobre el funcionamiento general del aparato público estatal. En consecuencia, la capacidad real para ejercer algunas *acciones de control* típicas - como las que se enumeran de seguido- se encuentran claramente constreñidas:

- a) Mociones de Interpelación
- b) Mociones de Censura
- c) Visita de Ministros y debate general sobre la comparecencia
- d) Comisiones de Investigación
- e) Control Político y Económico sobre el Presupuesto
- f) Hora (espacio) en tiempo diario para el control político
- g) Posibilidad de tener al Presidente en por lo menos un Mensaje Anual ante el Congreso y replicar su discurso.

En el caso de *El Salvador*, la inexistencia de una *Ley General de la Administración Pública*, deja al sistema jurídico salvadoreño sin una legislación adecuada en relación con el régimen de competencias, estructura y funciones de la Administración Pública. En 1989 se promulgó un *Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo* que se limita a la parte estructural de la administración, sin desarrollar todos los capítulos correspondientes a los derechos del ciudadano ante la administración y los correspondientes con el procedimiento administrativo. Desde el año 1993 existe un proyecto de reforma basado en la legislación española, el cual aún no ha sido aprobado. Ello representa una enorme desventaja del ciudadano

frente al gobierno y sus instituciones, lo que sugiere la inmediata promulgación de una ley en esta materia.<sup>76</sup>

En *Guatemala* no existe legislación adecuada que regule tanto la estructura como el funcionamiento de la administración y que además atienda sistemáticamente los derechos de los administrados, sus recursos y sus remedios sustantivos y procesales. A pesar de la existencia de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97) y un capítulo de la Ley de lo Contencioso Administrativo (Decreto 119-96), ambos textos se limitan a la parte estructural de la Administración, sin desarrollar adecuadamente el procedimiento administrativo y los derechos y remedios ciudadanos en sus litigios, enfrentamientos y diferencias con la administración pública. El tema de la responsabilidad del Estado frente a los administrados -responsabilidad objetiva- debe quedar regulado en la propia Ley de la Administración Pública, de tal manera que el Estado responda aun cuando se produzca un daño por su funcionamiento normal y con independencia de la culpa o dolo del funcionario causante del acto.

En *Honduras*, la Constitución de la República (artículos 321 al 327) regula la responsabilidad del Estado y de sus servidores y se establece la responsabilidad solidaria del servidor público que, en ejercicio de su cargo, infrinja la ley. Sin embargo, a pesar de la existencia de una Ley General de Administración Pública (Decreto 146-86 y su reglamento número 008-97), no hay normativa que desarrolle los alcances de esa responsabilidad<sup>77</sup>. Tanto la ley anteriormente mencionada como la Ley de Procedimiento Administrativo (Decreto 152-87) incluyen regulaciones de los actos de los órganos y entidades de la administración pública y el establecimiento de los recursos de nulidad absoluta o relativa, reposición, apelación y revisión. La mera existencia de esta legislación no implica que la administración pública cuente con los tribunales apropiados para agotar las vías administrativas, ni que las mismas sean de fácil acceso para los ciudadanos.

Con respecto al principio de división de poderes, aunque no exista norma expresa en la Constitución Política hondureña que declare la prohibición de delegar facultades de un poder del Estado a otro, esta se desprende del artículo 4 donde se les declara

<sup>76</sup> Ver Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG). *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico Institucional*. Tomo El Salvador. Capítulo I. San José, Costa Rica, 2007-2008.

<sup>77</sup> Ver Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG). *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico Institucional*. Tomo Honduras. Capítulo I. San José, Costa Rica, 2007-2008.

independientes, complementarios y sin relaciones de subordinación. Por otro lado, la atribución de dirimir los conflictos entre los poderes del Estado – establecida en el artículo 316 de la Constitución de la República- le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Constitucional. A pesar de estas disposiciones resulta evidente que existe una interferencia por parte de los poderes en sus actuaciones, lo cual ha quedado patente con la grave influencia del Ejecutivo sobre el Poder Judicial y Legislativo evidenciado en varios casos, el más grave ocurrido en junio del año pasado.

En *Costa Rica*, la Constitución Política establece en su artículo 9 que el Gobierno de la República “*lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias*”. Y además agrega que habrá un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado y que a su cargo estarán todos los actos relativos al sufragio. Esta norma hace explícita la prohibición de la delegación de funciones entre los Poderes del Estado. Las excepciones a esta norma son aclaradas en capítulos posteriores de la misma Constitución cuando enumera las funciones de cada uno de los poderes. Sin embargo, la independencia de los Poderes se hace evidente en el país.

Finalmente, *Nicaragua* presenta quizá el caso más preocupante de todos, con un régimen muy débil de separación de poderes. De acuerdo a diversos estudios, Nicaragua pertenece al grupo de lo que se conoce como *regímenes híbridos* o *dudosamente democráticos*. Desde el punto de vista de la formalidad normativa, el artículo 129 de la Constitución Política establece que los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente. A pesar de que no está expresamente establecida una disposición que prohíba la delegación de funciones entre poderes –al igual que en Honduras- sí se establecen explícitamente cuáles son las atribuciones para cada poder del Estado. En el caso nicaragüense, pareciera que la mayor preocupación radica en que la vaguedad de estas normas y la previsión de posibilidades mediante las cuales pueda violentarse este principio, podrían generar interpretaciones erróneas y producir intromisiones de un poder a otro.

**Debilidad y cooptación del sistema de Administración de Justicia.** En el ámbito del Poder Judicial se presentan igualmente fenómenos de interferencia y de cooptación sistémica por una serie

de agentes sociales y grupos fáctico-económicos. En términos generales, la constante es que la Corte Suprema de Justicia—en al menos tres de los países estudiados de la región— intervenga o, incluso, directamente participe en procesos de presión y hostigamiento de los operadores judiciales. La debilidad de los sistemas judiciales, las barreras para el acceso ciudadano a la justicia, la falta de transparencia y la rendición de cuentas constituyen una amenaza para la conformación de Estados democráticos en Centroamérica en donde la independencia judicial se ve amenazada.

En *Nicaragua*, la partidización y politización de la Corte Suprema de Justicia en la última década ha generado turbulencias que ponen en peligro la estabilidad democrática. Durante el período 2002-2007 se presentaron recurrentes conflictos políticos especialmente relacionados con el enjuiciamiento del ex presidente Arnoldo Alemán. Actualmente el mayor problema está en la integración de tanto el Consejo Supremo Electoral como la Corte Suprema de Justicia, conformados por magistrados claramente parcializados y a quienes se les atribuye parte de la responsabilidad del fraude electoral ocurrido en las elecciones municipales del año 2008.

En *Honduras*, la extrema politización de la judicatura (y la influencia de grupos de presión y de interés) se ha convertido en el principal problema que enfrenta el Poder Judicial. Muchas decisiones administrativas del ámbito jurisdiccional en Honduras –tales como el nombramiento de jueces- se ven afectadas por consideraciones políticas<sup>78</sup>. Además, no hay una separación real entre el Consejo de la Judicatura y el Consejo de Administración del Poder Judicial.

En la última década dos son los casos donde se hace evidente la intervención de un poder sobre otro. En primer lugar, la acusación e investigación del ex presidente Rafael Callejas, acusado de malversación de fondos públicos y abuso de autoridad, expone con claridad el actuar del poder Judicial ante la presión política. Sin esperar que el Congreso Nacional se pronunciara sobre si había o no lugar a formación de causa en su contra -de acuerdo con el artículo 205 de la Constitución- y a que la Corte Suprema nombrara un Magistrado para llevar adelante el proceso el ex presidente, Callejas renunció a su inmunidad y se presentó ante un Juez previamente elegido por él,

<sup>78</sup> Comisión Internacional de Juristas. Noticias. [http://www.icj.org/news.php?id\\_article=3102&lang=es](http://www.icj.org/news.php?id_article=3102&lang=es), ver también IFFES: Honduras Law State of the Judiciary, 2003, disponible en [http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ\\_Honduras\\_english.pdf](http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ_Honduras_english.pdf)

mismo que lo sobreyó más adelante<sup>79</sup>. El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, y en abril de 2003 fue absuelto. La decisión contó con los ocho votos afirmativos de los jueces simpatizantes del partido político que había llevado a Callejas al gobierno y los otros siete votos en contra provenían de los jueces simpatizantes del principal partido de oposición.<sup>80</sup>

Igualmente, los hechos acaecidos después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009 demostraron el nivel de cooptación cruzado entre el Poder Judicial y el Congreso Nacional por grupos fácticos y grupos de interés económicos del país, donde además hubo una intervención directa del Ejército. Esta debilidad del sistema de frenos, contrapesos e independencia de los poderes públicos hondureños evidencia, por un lado, problemas estructurales jurídicos y por otro la ambigüedad y debilidad en algunos de los referentes sociales, políticos y culturales de los partidos políticos que funcionan como correas de transmisión del sistema de representación en Honduras.

En *Costa Rica*, a diferencia de los demás países centroamericanos, el Poder Judicial presenta condiciones político-institucionales que aseguran su independencia externa. Por ejemplo, la imposibilidad de introducir reformas legislativas que afecten al Poder Judicial sin consultar el criterio de la Corte Suprema de Justicia –del que no podrá apartarse el Poder Legislativo si no logra alcanzar una mayoría calificada de los dos tercios de los miembros del Parlamento y la potestad de nombrar a su personal (con excepción de los Magistrados de la Corte electos políticamente) son condiciones que han garantizado la independencia de la administración de justicia costarricense. A pesar de esto, una estructura vertical del sistema, la concentración del poder y la debilidad de la carrera judicial son vicios que requieren de una estrategia que permita una administración eficiente<sup>81</sup>.

**ONGS como fiscalizadoras indirectas del ejercicio del poder en Centroamérica.** Cuando los tres mecanismos de control informal mencionados anteriormente trabajan de manera conjunta tienden a potenciarse. Si bien en muchos casos cada uno de estos actores interviene aisladamente, es precisamente cuando interactúan entre sí, alimentándose mutuamente con los insumos específicos que cada uno de ellos genera, que logran mayor efectividad e impacto en la opinión pública y por ende, generan mayores amenazas de castigo

simbólico a los individuos o a agencias bajo sospecha. El surgimiento de numerosas organizaciones no gubernamentales a nivel centroamericano durante los últimos años resulta fundamental. Las ONGs apuntan a construir una red que les permite traslapar acciones, objetivos y conseguir metas, buscando fiscalizar el poder estatal.

Por ejemplo, en *El Salvador*<sup>82</sup> destacan –en la arena política y en la ampliación del espacio público– las distintas ONG aglutinadas en tono al *Consortio de ONG*, cuyo trabajo se centra básicamente en supervisar la actuación de los alcaldes y diputados, medir el grado de aceptación ciudadana, adoptar un político-funcionario para vigilar su actuación, ejercitar calificaciones entre los ciudadanos para conocer el grado de eficiencia del político; organizar talleres de formación que conduzca a estructurar una cultura política, donde los conceptos tolerancia, consenso, democracia, etc., no sean abstractos, sino que encuentren un receptáculo para que de ahí se desprendan las acciones futuras.

Para el caso *nicaragüense*<sup>83</sup>, las ONG son de carácter gestivo y asociativo para brindar talleres de capacitación para el trabajo, género, niños de la calle, campesinos y pequeños productores y a pesar de que existen algunas dedicadas a la atención ciudadana no destacan en el concierto de la participación política. Existe en Nicaragua entonces un énfasis en las organizaciones que se dedican a la protección de los derechos humanos y de los derechos de las poblaciones indígenas.

En *Guatemala*<sup>84</sup> son pocas las ONG que trabajan con la temática de desarrollo y que son orgánicas, sin embargo las que existen realizan importantes aportes a la mejora y al progreso guatemalteco. Las que dependen directamente del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) son: la Iniciativa Civil para la Democracia (INCIDE) dedicada al tema municipal (incluyendo formación política, capacita a fiscales de mesa para procesos electorales y capacitación para la gestión municipal) y la Fundación Guillermo Toriello, creada para trabajar en la incorporación de los desmovilizados, pero que ha ampliado su trabajo al desarrollo e incluye a la población desarraigada.

<sup>79</sup> Ibid. "5. Corrupción".

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> CRUZ CASTRO, Fernando: *Informe sobre independencia judicial en Costa Rica*. 2000. Disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1184356846.pdf>

<sup>82</sup> SALAZAR, Robinson: *Partidos Políticos y ONG en el Espacio Público Centroamericano*. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturas/insumisas/Partidos%20politicos%20y%20ONG%20en%20Centroamerica.pdf>

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Idem.

En *Costa Rica*, estas organizaciones son generalmente consideradas actores importantes en la gestión pública. Se les reconoce como espacios alternativos a la acción estatal y a sus prácticas burocráticas, clientelistas y en muchos casos ineficientes. La eficiencia en la ejecución de proyectos sociales y la aparente escasez de recursos estatales para atender a la población en condiciones de pobreza, al medio ambiente y a los demás sectores menos privilegiados del país forman parte del interés de los gobiernos por promover el crecimiento del trabajo conjunto entre el Estado y las ONG en el campo de la asistencia social. Esta ampliación de espacios para la participación democrática de nuevos sujetos en asuntos de interés público también logra reconocer e incorporar en sus decisiones políticas y económicas los intereses de amplios sectores del país<sup>85</sup>.

Y por último, en *Honduras*, la situación parece ofrecer un panorama distinto, pues cuenta con alrededor de 8 mil ONGs incluyendo patronatos, asociaciones, iglesias y otro tipo de organizaciones creadas con el fin de regular y controlar el poder estatal. Dentro de ellas hay 23 que tienen carácter internacional porque financian proyectos en los campos de la educación, salud, desarrollo sostenible, infraestructura y electrificación rural, entre otros<sup>86</sup>. A raíz de denuncias realizadas por diversas ONGs en contra de actuaciones del poder legislativo (por ejemplo las realizadas por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos –CIPRODEH) el Estado Hondureño propuso la creación de una Ley que buscaba la regulación de las organizaciones no gubernamentales que tiene como fin monitorear sus acciones, controlar y revisar sus fondos. La ley fue aprobada en el año 2003 (Decreto 02-2003).

**Los medios de comunicación como otro medio de fiscalización indirecta.** A nivel centroamericano la situación de los medios de comunicación, con referencia a la libertad de expresión y libertad de prensa como medios para ejercer control del poder resulta preocupante. Las constantes amenazas por parte de los poderes del Estado a este gremio de la sociedad, por la divulgación de información concerniente a su desempeño es un común denominador en casi toda Centroamérica.

<sup>85</sup> Monge Sánchez, Liliana y Boza Oviedo, Eugenia. *La función política ideológica de las ONG en el escenario de la (contra) reforma estatal*. Disponible en [http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/89\\_1/funcionPoliticaIdeologicaONGenEscenarioContraReformaEstatal.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/89_1/funcionPoliticaIdeologicaONGenEscenarioContraReformaEstatal.pdf)

<sup>86</sup> El Herald. *ONG en Estado de Alerta*. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/content/view/full/93357>

*Costa Rica*<sup>87</sup> aún no cuenta con una ley específica que respalde y proteja el derecho de acceso a la información. Ha sido la jurisprudencia constitucional<sup>88</sup> la que ha venido a suplir algunos de estos vacíos normativos, a pesar de la gran cantidad de leyes que hacen mención al tema. Actualmente existe un proyecto de “Ley de acceso a la información para la transparencia en la gestión pública”, que pretende ser un avance importante en la regulación legislativa del derecho al acceso a la información. La sistematización y uniformidad en las normas se hace necesario para lograr un efectivo ejercicio de este derecho y de esta manera establecer coherencia entre la normativa existente y la nueva por crearse<sup>89</sup>.

A pesar del vacío normativo señalado anteriormente, los medios de comunicación costarricenses han jugado un papel preponderante en el tema de la transparencia en la Administración Pública sacando a relucir los escándalos políticos más grandes de los últimos años. El inicio de investigaciones realizadas y divulgadas por la prensa llevó al enjuiciamiento de dos expresidentes de la República lo que demuestra que los medios han venido a llenar los vacíos -tanto institucionales como legales- en materia de lucha contra la corrupción.

En *Honduras*, los mayores problemas giran en torno a la inseguridad de los periodistas, la impunidad, la lenta adaptación de la legislación nacional a la normativa internacional sobre libertad de expresión, la falta de independencia de los medios y la tensión que existe entre estos y el gobierno. El golpe de Estado ocurrido el año pasado empeoró la ya muy frágil libertad de prensa en el país y durante los meses que el poder estuvo en manos del gobierno de facto, muy pocos medios eran permitidos y los escasos funcionando eran censurados y silenciados constantemente. Reportes publicados por la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP)<sup>90</sup> denunciaron casos como el de las instalaciones de transmisión de Radio Globo y Canal 13 - ambos contrarios al golpe- que fueron destruidas y el de algunas radioemisoras que estuvieron rodeadas por militares y que por lo tanto no les era

<sup>87</sup> Ver Observatorio Iberoamericano de la Libertad de Prensa. *Costa Rica Informe 2007*. Disponible en [http://www.infoamerica.org/libex/costa\\_rica.htm](http://www.infoamerica.org/libex/costa_rica.htm)

<sup>88</sup> Ver voto 561-94, voto N° 2120-03 y voto N° 3074-02 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.

<sup>89</sup> CÓDOBA ORTEGA, Jorge: *La legislación costarricense y el derecho a la información pública*. Artículo disponible en [http://www.archivonacional.go.cr/pdf/legislacion\\_cost\\_derecho\\_acc\\_eso\\_infor.pdf](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/legislacion_cost_derecho_acc_eso_infor.pdf)

<sup>90</sup> Ver *En Honduras amenazan a periodistas contrarios al golpe de Estado* de Ernesto Carmona. Disponible en <http://www.felap.info/archivo/2009/0709/3R.20090702.html>

permitido transmitir. Durante todo ese tiempo los medios de comunicación no estuvieron funcionando y la prensa fue bloqueada, censurada, intimidada, perseguida y acosada. Además, resulta alarmante que sólo en lo que va del año 2010 han asesinado a ocho periodistas y aún no se conocen los resultados de las investigaciones sobre esos casos.

A pesar de las críticas que han rodeado la ley, en el 2006 al aprobarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el país dio un paso al frente en el tema de la lucha contra la corrupción y la transparencia. La ley trajo consigo la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, un órgano desconcentrado con el objetivo de promover, socializar y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas por la misma.

En *Guatemala*, reiterados informes afirman que el periodismo en el país se ha convertido en una profesión de riesgo. La impunidad, el crimen organizado, las maras, la violencia, la creciente inseguridad y el narcotráfico ejercen un gran poder sobre los medios de comunicación. Aunado a esto, es alarmante la exclusión de algunos sectores de la sociedad guatemalteca en cuanto a la representación en los medios de comunicación, la censura y la autocensura<sup>91</sup>.

Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la llega a más de un 98%, por lo que los crímenes y atentados contra los periodistas pasan desapercibidos en su gran mayoría. Además, desde el año 2007 la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP) ha denunciado el asesinato de 7 periodistas, varios secuestros e intentos de secuestro, y las constantes amenazas y hostigamientos de los que son víctimas los periodistas guatemaltecos todos los días. Los diversos secuestros y asesinatos de periodistas, las agresiones, acosos y ataques tanto gubernamental como de poderes paralelos, allanamientos a residencias, amenazas de muerte, campañas de desprestigio, sabotaje a radios y el incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información son algunos ejemplos de la grave situación que viven los periodistas guatemaltecos todos los días.

En *Nicaragua*, los medios de comunicación en oposición al Gobierno han realizado un gran trabajo

<sup>91</sup> Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA): *CERIGUA señala conflictivo entorno para el ejercicio periodístico en Guatemala*. Mayo, 2010. Artículo disponible en [http://cerigua.info/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19973&Itemid=31](http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=19973&Itemid=31)

de crítica y denuncia en contra de las acciones oficiales aún cuando el panorama periodístico se ha visto sumamente afectado. Desde el triunfo del Presidente Daniel Ortega en el año 2007, los actos de violencia contra periodistas y medios, autocensura y endurecimiento se han incrementado. A pesar de que no se han registrado periodistas asesinados en el último año hay una constante desacreditación de los periodistas críticos y según el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ), ya se han registrado acciones de intimidación, difamación y el uso de publicidad como instrumento para castigar o para premiar, según sea el caso, los medios de comunicación. Además, el Presidente no concede entrevistas a ciertas empresas y medio de comunicación, sino que solo confía en periodistas que están dispuestos a publicar sus declaraciones preparadas y cubrir eventos públicos.

Por otro lado, la Ley de Acceso a la Información Pública -publicada en junio del 2007- norma y promueve el derecho de acceso a la información pública y determina que deberá ser garantizado por medio de Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAIP) en cada entidad comprendida en la ley. En una evaluación de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro del cumplimiento de esta ley en las 51 instituciones del Poder Ejecutivo<sup>92</sup> se dio a conocer que de estas sólo 37 instituciones han implementado las OAIP y que sólo 46 instituciones tienen páginas web. De esas 46 instituciones, solamente 2 podrían considerarse que tienen páginas completas, es decir, que cumplen con la información requerida de oficio por la ley.

Finalmente en *El Salvador*, además de la muerte y de las crecientes amenazas de las que son víctimas los periodistas salvadoreños, hay que poner especial atención a la inexistencia de una Ley de Acceso a la Información Pública y a la creciente polarización que ha llevado a la ciudadanía a presentar, en ocasiones, una actitud hostil hacia los medios. El crimen organizado es la mayor amenaza para los periodistas salvadoreños actualmente. Si bien el Estado no es la causa de estas amenazas, éste si debe garantizar la seguridad requerida para que los periodistas puedan cubrir efectivamente las fuentes y poder ejercer su libertad de expresión.

Además, la inexistencia de una *Ley de Acceso a la Información* es por el momento el vacío que debe resolverse con mayor urgencia. Actualmente, a pesar de la laguna dentro del sistema salvadoreño, la

<sup>92</sup> Evaluación disponible en [http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/resumen\\_resultados\\_laip.pdf](http://www.periodismo-aip.org/images/noticias/resumen_resultados_laip.pdf)

Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) un Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública que reúne los estándares mínimos en la materia y que pretende garantizar el ejercicio de este derecho en los países de la región. Este instrumento procurará la mejora de la calidad de las leyes de los países que ya cuentan con normas, pero también el fortalecimiento del trabajo de los parlamentos en los países, como El Salvador, que aún no tienen leyes que regulen este derecho.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Periodismo por el acceso a la información pública. *Avanza la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. Publicación en línea 28 de mayo, 2010. Disponible en <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=120>



## BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto (1989): *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*. University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 24.

RAWLS, John (1993): *Political Liberalism*. The John Dewey Essays in Philosophy, 4. New York: Columbia University Press.

BOBBIO, Norberto (1985): *El futuro de la Democracia*. Barcelona, Plaza y Janés.

DAHL, Robert: *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, c1989.

DE SECONDAT, Charles Louis. Barón de Montesquieu. *De l'Esprit des Lois*, 1748.

ALVAREZ, Norma: *Reforma del Sistema Político Mexicano. Condición para la Modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A., C. Disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/sistemapolitico/Politico-TextoCompleto.PDF> , Pp. 33

SAUNDERS, Cheryl: *Separation of Powers and the Judicial Branch*. (2006) 11 Judicial Review 337-347.

SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos I (1999): *Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994*, Buenos Aires: La Ley.

O'DONNELL, Guillermo: *Accountability horizontal, Ágora Cuaderno de Estudios Políticos*, N° 8, verano de 1998, Págs. 5-34.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Accountability Social: la otra cara del control*. Disponible en: [http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com\\_ocman&task=doc\\_download&gid=78&Itemid=68](http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com_ocman&task=doc_download&gid=78&Itemid=68)

AVRITZER, Leonardo: *Índice de desarrollo democrático de América latina -idd-lat 2003-* Konrad Adenauer Stiftung / Polilat.com 2002, citado por HERRERA MONTENEGRO, Luis Carlos. *Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004*. Cap. I Corpus Teórico: Democracia-Estado y Mecanismos de Control. FLACSO.

MACK, Luis. *Conflicto y Participación en el Espacio Local Guatemalteco: Una Lectura Institucional*. FLACSO-México 2003, pág. 9.

HERRERA MONTENEGRO, Luis Carlos: *Mecanismos de Control Horizontal en Panamá 1994-2004*. Cap. I Corpus Teórico: Democracia-Estado y Mecanismos de Control. FLACSO. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1994/9/03.%20Cap%C3%ADtulo%20I.%20%20Corpus%20te%C3%B3rico.pdf>

CORN, Geoffrey y TALBOT JENSEN, Eric: *The Political Balance of Power over The Military: Rethinking the Relationship Between the Armed Forces, the President, and Congress*. Houston Law Review, Vol. 44, p. 553, 2007.

PINEDA ALVARADO, Raúl: *Interpelación y Moción De Censura*. Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH). Visitado el 6 de julio de 2010. Disponible en <http://www.ciprodeh.org.hn/Articulos%20DDHH/Interpelacion.htm>

Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 10 de diciembre de 1948.

*La Impunidad en América Latina. El Caso Argentino*. Informe al Parlamento Europeo de Abuelas de Plaza de Mayo; Centro de Estudios Legales y Sociales; Familiares de Desaparecidos por Razones Políticas; Liga Argentina por los Derechos del Hombre; Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora; Servicio de Paz y Justicia. Octubre, 1996.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, citada en Galvis María Clara y Salazar, Katya, *La jurisprudencia internacional y el procesamiento de violaciones de derechos humanos por tribunales internacionales*, Washington D.C., enero de 2007, pág.4.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

Informe Oral presentado por el Relator Especial sobre independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy, al 62 ° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.apdh-argentina.org.ar/piajal/documentacion/Informe%20oral%20a%20la%20Asamblea%20general%202007.pdf>

Comisión Internacional de Juristas. Noticias. [http://www.icj.org/news.php3?id\\_article=3102&lang=es](http://www.icj.org/news.php3?id_article=3102&lang=es), ver también IFFES: Honduras Law State of the

Judiciary, 2003, disponible en [http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ\\_Honduras\\_english.pdf](http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ_Honduras_english.pdf)

T., Lore y V. Nice: *Justicia Administrativa*. Disponible en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008 Costa Rica*. Indicadores de la Hacienda Pública

ALVAREZ, Norma, et al. *Reforma del Sistema Político Mexicano. Condición para la Modernización*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A., C. Disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/sistemapolitico/Politico-TextoCompleto.PDF>, Cap. VII.

KELSEN, Hans: *General Theory of Law and State*. A. Wedberg (1961), 269

SAUNDERS, Cheryl: *Separation of Powers and the Judicial Branch*. (2006) 11 *Judicial Review* 337-347.

HAMILTON, Alexander and MADISON, James. (8 February 1788) *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*. *The Federalist Papers* No. 51

Instituto Centroamericano de Gobernabilidad. *Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídico e Institucional 2007/2008, Capítulo Honduras*.

BUTÍER, D., H. Penniman y A. Ranney, (eds.) (1981): *Democracy at the Polis; a Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

NAIDOO, Naidoo. *Civil Society Accountability: Who Guards the Guardians?*. UN Conference, 3 April 2003.

PERUZZOTTI, Enrique: *La política de Accountability Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

TELLO BENEITEZ, Marta (2008): *Guía de los think tanks en España*, Fundación Ciudadanía y Valores.

WAISBORD, Silvio: *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*, New York, Columbia University Press, 2000; Waisbord "Interpretando los Escándalos. Análisis de su

Relación con los Medios y la Ciudadanía en la Argentina Contemporánea" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002, pp. 289-325.

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 56/83. Responsabilidad de los Estados por Ilícitos Internacionales. 28 de enero de 2002

PAGLARI, Arturo: *El Derecho Internacional Público. Funciones, Fuentes, Cumplimiento y la Voluntad de los Estados*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, N° 4, 2004. Pp. 457-453

CASSESE, Antonio: *International Law*. Second Edition. Oxford University Press. 2005.

Ver, JANIS, M. and NOYES, J: *International Law: Cases and Commentary* (3rd ed.), Prosecutor v. Furundžija, Page 148 (2006); CHERIF BASSIOUNI, M. (1996) "International Crimes: 'Jus Cogens' and 'Obligatio Erga Omnes'". *Law and Contemporary Problems*. Vol. 59, No. 4, Pg. 68.

TUDDA, Gabriel. *El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos*. Cátedra de derecho Internacional Público. Universidad Católica de La Plata. Argentina (Junio, 2010).

*El Derecho Humanitario Internacional y los Derechos Humanos*. Naciones Unidas, Folleto informativo n° 13. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs13\\_sp.htm](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs13_sp.htm). KOLB (Robert), *Relaciones entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos: Reseña histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Convenios de Ginebra*, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 147, 1998, pp. 441-451, disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdmgb?opendocument>

VINUESA, Raúl Emilio: *Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad*. Promoción del derecho humanitario en universidades. La Habana, marzo de 1998. Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLJ8>.

GÓMEZ DEL PRADO, José L.: *La Relación entre el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las Instituciones*

Nacionales de Ombudsman y Comisiones de Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_426718980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_426718980/II%20CONGRESO/Jose%20Gomez.htm)  
HREA Learning: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.hrea.net/learn/guides/OEA.html>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Descripción del Sistema Interamericano*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/info\\_consultas.cfm](http://www.corteidh.or.cr/info_consultas.cfm)

Comisión Internacional de Juristas. Noticias. [http://www.icj.org/news.php?id\\_article=3102&lang=es](http://www.icj.org/news.php?id_article=3102&lang=es), ver también IFFES: Honduras Law State of the Judiciary, 2003, disponible en [http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ\\_Honduras\\_english.pdf](http://www.ifes.org/publication/5b50fbf181a756d24a794251fc569f23/SOJ_Honduras_english.pdf)

CRUZ CASTRO, Fernando: *Informe sobre independencia judicial en Costa Rica*. 2000. Disponible en <http://www.dplf.org/uploads/1184356846.pdf>

SALAZAR, Robinson: *Partidos Políticos y ONG en el Espacio Público Centroamericano*. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Partidos%20politicos%20y%20ONG%20en%20Centroamerica.pdf>

MONGE SANCHEZ, Liliana y BOZA OVIEDO, Eugenia. *La función política ideológica de las ONG en el escenario de la (contra) reforma estatal*. Disponible en [http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/89\\_1/funcionPoliticaldeologicaONGenEscenarioContraReformaEstatatal.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/89_1/funcionPoliticaldeologicaONGenEscenarioContraReformaEstatatal.pdf)

El Heraldo. *ONG en Estado de Alerta*. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/content/view/full/93357>

Voto 561-94, voto N° 2120-03 y voto N° 3074-02 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica.

CÓDOBA ORTEGA, Jorge: *La legislación costarricense y el derecho a la información pública*. Artículo disponible en [http://www.archivonacional.go.cr/pdf/legislacion\\_cost\\_derecho\\_acceso\\_infor.pdf](http://www.archivonacional.go.cr/pdf/legislacion_cost_derecho_acceso_infor.pdf)

Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA): *CERIGUA señala conflictivo entorno para*

*el ejercicio periodístico en Guatemala*. Mayo, 2010. Artículo disponible en [http://cerigua.info/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19973&Itemid=31](http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=19973&Itemid=31)

Periodismo por el acceso a la información pública. *Avanza la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. Publicación en línea 28 de mayo, 2010. Disponible en <http://www.periodismoaip.org/noticia-detalle.php?id=120>



## PESOS Y CONTRAPESOS EN EL SISTEMA POLÍTICO

Estado de Derecho, Impunidad y Sistema de Justicia

Ramón Romero

Después del huracán Mitch, acontecido en la última semana de octubre del año 1998, el Estado y la sociedad hondureña, con el apoyo de la comunidad internacional, se comprometieron a reconstruir y transformar el país<sup>94</sup>. Esto marcó el inicio de una nueva coyuntura que prometió, además de sustanciales avances en desarrollo humano y sostenible, un equivalente y complementario progreso en construcción democrática e institucionalización. Once años después, en junio de 2009, se produjo un golpe de Estado que evidenció la superficialidad de los avances nacionales en construcción democrática e institucionalidad, en un contexto de creciente miseria, y vulnerabilidad de la mayoría de la población. El país fue reconstruido pero no transformado, lo que implica la pervivencia de los factores que nos atan al autoritarismo y a la pobreza.

El presente trabajo aporta a la interpretación crítica del Estado de Derecho, la impunidad y el sistema de justicia durante el período que media entre el huracán Mitch y el golpe de Estado. También se propone vislumbrar desafíos, obstáculos y perspectivas en la construcción de la democracia después del golpe.

### EL CONTEXTO: DEL AJUSTE ESTRUCTURAL A LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL SIN TRANSFORMACIÓN

El huracán Mitch ocurrió mientras se sucedían cambios en la economía y la institucionalidad. El Estado de Honduras había sido inducido desde fuera a ejecutar procesos de reforma económica, social, política, jurídica y judicial. Algunos de estos cambios habían sido ya ejecutados y otros estaban en proceso.

Desde la década de 1980, por inducción del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el Estado de Honduras, al igual que otros en América Latina, canceló sus estrategias de desarrollo económico social fundadas en la integración económica subregional, la reforma agraria, la industrialización sustitutiva de importaciones, la participación del

Estado como socio empresarial del capital nacional, la regulación estatal sobre segmentos del mercado, la promoción del Estado del bienestar, el monopolio estatal en la gestión de los servicios públicos y la planificación nacional.

En sustitución de dicha estrategia de desarrollo el Estado adoptó políticas económicas tendentes a la desregulación, la liberalización de los mercados, la reducción al mínimo de las funciones económicas del Estado, el abandono de diversas responsabilidades sociales argumentando que las mismas serían satisfechas de manera más eficiente en condiciones de competencia. La gestión económica fue confiada al mercado y este se convirtió en el principal medio de distribución del ingreso entre los distintos sectores y clases sociales. El conjunto de estas políticas económicas ha sido identificado como “modelo neoliberal”, y el proceso oficial de puesta en ejecución de las mismas ha sido nombrado, tanto en Honduras como en otros países de nuestra América, “ajuste estructural de la economía”. La divisa asumida en los procesos de ajuste estructural ha sido “mas mercado y menos Estado”.

En la aplicación de este modelo los países débiles han sido obligados a abrir sus mercados a los bienes de los países industrializados, mientras estos mantienen férreas medidas de protección, que bloquean el acceso de bienes extranjeros a sus propios mercados, pese a los tratados de libre comercio que impulsan. En el caso de Honduras, además de esto, los gobiernos junto con los productores y comerciantes nacionales adoptaron el modelo neoliberal solo en forma parcial, en aquellos aspectos de la conveniencia empresarial, manteniendo invariables sus características empresariales tradicionales, como la escasa competitividad, encierro en el mercado interno, preeminencia de oligopolios locales, temor a la libre competencia y búsqueda permanente de la protección del Estado, aunque el discurso oficial del empresariado sea el de la libertad para competir. Esto es, los comerciantes y productores de bienes y servicios nunca han sido y todo parece indicar que no están interesados en convertirse en verdaderos empresarios de mercados libres y globales, como lo proclaman.

En cuanto a resultados económico-sociales del modelo neoliberal, después de su continua aplicación por más de veinte años la sociedad se ha polarizado en extremos de riqueza y de miseria. Según el señor Stiglitz, uno de sus más destacados impulsores y luego crítico del mismo, tal modelo económico ha

<sup>94</sup> Dicho compromiso es el contenido central de la Declaración de Estocolmo, firmada en mayo de 1999, que constituye un pacto entre el Estado de Honduras, la sociedad hondureña y la cooperación internacional para reconstruir transformando.

llevado al mundo al borde de un colapso global<sup>95</sup>. En Honduras desde que se inició la ejecución parcial del modelo neoliberal la economía ha experimentado inmensos desequilibrios, cuyos polos son, en un extremo una elite con elevada concentración de riqueza, y en el otro más del 50% de la población enfrentando condiciones económico sociales de extrema pobreza y vulnerabilidad<sup>96</sup>.

En cuanto a la aplicación de las medidas del ajuste estructural de la economía y las etapas posteriores del modelo neoliberal, para operarlo se ha requerido de otro tipo de reformas, de carácter político institucional, que viabilizan las reformas económicas y las ubican como parte de un conjunto mayor. En dicho conjunto se establece una relación condicional, según la cual sin reformas político institucionales, las reformas económicas son inviables.

Es por ello que como complemento a las reformas económicas, los mismos organismos internacionales que las patrocinaron indujeron a ejecutar un conjunto de reformas político institucionales, y financiaron su ejecución. Tanto las iniciativas de cooperación del Banco Mundial y otros organismos multilaterales, como las de la cooperación bilateral, especialmente de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), priorizaron el apoyo a proyectos de reforma político institucional, destinando grandes cantidades de dinero a los mismos.

En este marco, contando con el apoyo financiero y técnico internacional, a partir de 1990 el Estado hondureño asumió la tarea de ejecutar el conjunto de reformas político institucionales conocidas genéricamente como "Modernización del Estado", orientadas a adecuar la estructura y funciones del Estado a las reformas de la economía. La perspectiva reformista en el área político-institucional se propuso desde un inicio como el complemento necesario de la reforma económica. Por ello interpretar una de estas reformas al margen de la otra o no verlas como partes del mismo proceso es un reduccionismo, que al aislar conduce al error en la interpretación del fenómeno.

A la base de estas reformas hay un componente ideológico que les da sustento, el cual se inicia con una crítica al Estado maximalista, -o intervencionista, en el lenguaje neoliberal- que cumple funciones clave en la economía, en la construcción de condiciones de bienestar para la población pobre y en la ejecución

del proceso de desarrollo. Se critica a dicho Estado su ineficiencia, incapacidad para resolver los problemas que ha asumido, improductividad, generación de endeudamiento público y corrupción. En tal crítica se asientan las principales propuestas ideológicas sobre la dirección del proceso de modernización del Estado, las que se resumen a continuación:

- a) La función reguladora de la economía y la vida social corresponde al mercado y no al Estado. La oferta y demanda en condiciones de libre competencia son el eje ordenador de la sociedad.
- b) El Estado tiene como funciones principales crear e impulsar políticas económicas orientadas a la competitividad y el crecimiento, dirimir los conflictos entre particulares y controlar amenazas colectivas como la violencia y la criminalidad.
- c) El bienestar social no es competencia del Estado, pues dicho bienestar se logra mediante el libre juego de mercado, en el cual los pobres pueden mejorar su condición. No hay otra vía para construir bienestar social.

Un Estado así concebido es un Estado mínimo. Por ello su reducción es un objetivo central en dos dimensiones: la reducción de tamaño y la reducción de funciones. Otro gran objetivo, derivado de la reducción del Estado, es su eficiencia. La aspiración es construir un Estado mínimo y de alta eficiencia.

Para viabilizar estos postulados, las áreas estratégicas que el programa de modernización del Estado priorizó fueron: reforma política, modernización legislativa, reforma de la administración de justicia, descentralización político administrativa y modernización de la administración pública. En 1992 se emitió la Ley para la Modernización del Estado, en la cual se crea un órgano rector del proceso: la Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Esta Comisión Presidencial tuvo notoriedad entre 1992 y 1994, y pasó luego a una reducción de su perfil, en el marco de la reducción del perfil del proceso entero de reforma neoliberal.

Al producirse el huracán Mitch la reforma político institucional tenía ocho años de haberse iniciado y el gobierno nacionalista que la inauguró había sido sucedido por dos gobiernos liberales. Desde el inicio del ajuste, en el gobierno del Presidente Callejas, la aplicación de sus medidas se hizo en forma menos drástica que la prescripción ideológica, debido al alto

<sup>95</sup> Ver Stiglitz, Joseph, 2002.

<sup>96</sup> La medición del índice de desarrollo humano en Honduras practicada por el PNUD en sus distintos informes nacionales, muestra una tendencia general a la baja de la calidad de vida de la mayoría de la población.

costo social que su ejecución ortodoxa implicaba. Al ajuste se adicionaron medidas de compensación social, el Estado no se redujo en el nivel en que la propuesta ideológica pretendía, y en áreas como la seguridad social, la protección contra desastres naturales y la promoción de empresas e inversiones, el Estado no alteró sus funciones ejecutoras y proteccionistas. El énfasis inicial en el Estado mínimo fue paulatinamente derivando en ejecutorias de construcción democrática y participación ciudadana, bajando perfil algunos temas del ajuste estructural.

A partir de la administración Callejas se inició un proceso ascendente de participación de la sociedad civil en la vida pública, convirtiéndose en un nuevo actor político que se apropió del discurso de la construcción democrática. Tanto desde las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, como desde las organizaciones cívicas, la sociedad civil se ha incorporado en la vida pública, involucrándose en distintos procesos de la reforma política institucional.

En términos de adecuación institucional los principales avances en la reforma del Estado que se sucedieron en el marco del nuevo modelo económico político, desde 1986 hasta el huracán Mitch fueron:

- a) Emisión de cuatro leyes decisivas para normar la organización administrativa del Estado y la relación entre este, los sectores productivos y la ciudadanía: la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ley de Contratación del Estado.
- b) Creación del Ministerio Público, con facultades y mecanismos para la representación de la sociedad y del interés público, con una estructura independiente del Poder Judicial y provisto de la Policía de Investigación Criminal bajo su estructura.
- c) Aprobación legislativa del Código de Procedimientos Penales, que introdujo en el área penal el juicio oral y público.
- d) Creación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- e) Creación del Centro de Informática y Estudios Legislativos del Congreso Nacional, concebido originalmente como el corazón de la reforma legislativa.

Estas reformas y los rasgos del contexto enunciado establecieron la vía y marcaron la pauta que ha seguido el proceso de reforma del Estado. La situación actual en materia de Estado de Derecho, impunidad y sistema de justicia está condicionada hasta cierto punto por las características iniciales de la reforma institucional.

### TRES TESIS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA.

**1. En Honduras los procesos de reforma económica, política o institucional han sido más el resultado de influencias externas, restando importancia a la construcción de un adecuado equilibrio entre tales influencias externas y los consensos nacionales. Este ha sido un factor determinante para que las reformas no tengan el grado de legitimidad que requieren, sean debilitadas en su aplicación y no logren el éxito esperado.**

La preeminencia de la influencia externa se ha explicado en perspectiva histórica argumentando que Honduras ha sido uno de los países dependientes que, en el lenguaje de las ciencias sociales y de la política del siglo XX, se han conceptualizado como países subdesarrollados, del tercer mundo, del sur, en vías de desarrollo, débiles o vulnerables, cuyos grupos o clases dirigentes carecen de autonomía y visión propia.

Durante la segunda mitad del siglo XX pocas decisiones públicas han sido tomadas en base a la demanda de sectores que impulsan el interés general. Entre ellas destacan el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores asalariados, después de la gran huelga de los trabajadores en 1954, y el otorgamiento de autonomía a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, ante moderadas presiones estudiantiles y ciudadanas. Tales reconocimientos de derechos y potestades a partir de demandas nacionales legítimas son la excepción y no la regla. Además, siendo la excepción, resulta que como consecuencia de su alto grado de legitimidad, ambas acciones han sido muy exitosas en términos de beneficio a la ciudadanía. Pero ambas sucedieron hace más de cincuenta años. Hoy, como ayer, es necesario que las grandes decisiones del Estado sean nacionalmente legítimas.

En el contexto actual los cambios económicos, políticos e institucionales, incluyendo la construcción democrática iniciada en 1980, han sido propuestos y orientados desde fuera, en algunos casos por los países hegemónicos, en otros por la comunidad

internacional. La tendencia experimentada en Honduras durante los últimos años ha sido que los países hegemónicos intervienen de manera menos directa, mientras se amplía y consolida el espacio de influencia multilateral de la comunidad internacional. Así, especialmente después del huracán Mitch, se ha profundizado la influencia de la comunidad cooperante organizada en el G-16.

En el mundo global e interdependiente en que vivimos el problema mayor no es si una propuesta procede de dentro o fuera de la nación, pues estamos inmersos en una realidad de mega tendencias, en la cual, con la expansión de la democracia real y el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto los intereses generales de una colectividad, como la acción de los grupos o clases con intereses particulares se suceden mediante grandes alianzas que hace rato superaron las fronteras de las naciones.

El gran tema es el consenso sobre las medidas y políticas que se adopten. Provenzan estas de sectores nacionales o de la comunidad internacional, el aporte significativo que pueden traer consigo está condicionado por que sean decididas después de amplios debates, conducidos con procedimientos democráticos y con alto grado de participación de la ciudadanía.

Así, Honduras debe abrirse a la propuesta internacional tanto como a la interna, en condiciones en que se cree un adecuado equilibrio entre influencias externas y consensos nacionales. Este es un tema sensible, particularmente en el momento actual, cuando después del golpe de Estado al Presidente Zelaya, algunos grupos de poder y un sector de la ciudadanía, junto con el gobierno que derrocó a Zelaya adoptaron una actitud hostil hacia la comunidad internacional, después de conocer que la misma no apoyaba la interrupción de la institucionalidad democrática. Sus discursos y actitudes de hostilidad a la comunidad internacional evidenciaron altos grados de desconocimiento del mundo que impera después de la guerra fría, irracionalidad, chauvinismo, e intolerancia provinciana, cuyos resultados fueron escasamente más allá de generar la curiosidad, cuando no la hilaridad del mundo.

El sentido de realidad indica la conveniencia de mantener apertura a las propuestas de reforma del Estado, ya provengan de la comunidad internacional o de las expresiones internas del interés nacional. La historia muestra que la legitimidad de las reformas

que se adopten, cualquiera que sea su procedencia, es condición necesaria de su éxito.

Siendo evidente que muchos decisores nacionales no entienden las funciones que la comunidad internacional cumple en el siglo XXI, y peor aún, existiendo una especie de dogma ideológico que predispone a esos sectores nacionales contra tal comprensión, se impone la vía democrática de la deliberación ampliada a la nación entera y no solo a los órganos deliberativos del Estado como mecanismo para crear consensos y generar legitimidades. La creación de consensos nacionales es una práctica democrática poco ejercida en Honduras, en la cual se funda la legitimidad. Hay necesidad de generar consensos en los grandes temas del país para que estos puedan ejecutarse con el mayor beneficio para la ciudadanía.

**2. La actitud predominante en la clase política, en los órganos deliberativos del Estado y en las estructuras de ejecución de las reformas político institucionales se ha caracterizado por un pragmatismo de perfil estrecho, que acaba siendo un obstáculo a las reformas.**

Las reformas se frustran si no son asumidas por reformistas, como el vino nuevo se arruina si se deposita en odres viejos. La aprobación de medidas de reforma, ya sean dirigidas a la administración de justicia, a la educación, a la salud o a cualquier otra área de la acción pública ha sido generalmente asumida sin actitud reformista, condenando con ello a que tales reformas resulten precarias o sin resultados. Además la carencia de actitudes reformistas ha sido determinante para que más temprano que tarde las viejas prácticas se reinstalen en las nuevas instituciones.

Al aprobarse las reformas en los órganos de decisión generalmente ha privado más el criterio del monto de presupuesto que se aporta a la misma con recursos financieros frescos de diferentes fuentes, y el número de oportunidades de colocación laboral de la clientela política, que el de los alcances y logros que tales reformas van a significar para el país. Esta perspectiva centrada en lo inmediato, ligado a las canonjías personales, que pierde de vista o no alcanza a vislumbrar lo esencial de una propuesta es lo que llamo el pragmatismo en perfil estrecho. El predominio de este tipo de pragmatismo cercena las reformas, pues para satisfacer los móviles que lo sustentan se termina entregando las instituciones nuevas en manos de quienes no dimensionan las funciones que les corresponde cumplir, ni asumen ningún tipo de compromiso con las mismas.



A la base del pragmatismo de perfil estrecho está un principio tácitamente aceptado, según el cual un componente fundamental del ejercicio del poder es un eficaz mecanismo de distribución y reparto de cuotas del poder y beneficios entre el liderazgo o clase política, su clientela y sus patrocinadores empresariales. Al inicio de cada gobierno se reparte el Estado como si se trata de un botín, en proporciones similares a las establecidas en los resultados electorales. Esta es una causa decisiva para el resquebrajamiento, pérdida de legitimidad y desnaturalización funcional de las instituciones. El Estado que se configura a partir de tales distribuciones y repartos es en la práctica un Estado autoritario y clientelar, con formas y lenguajes democráticos, y con precarios niveles de eficacia.

Desde la perspectiva de este pragmatismo de perfil estrecho se suele carecer de claridad política y criterio técnico para dimensionar la gestión de las nuevas instituciones, lo cual va acompañado de una disposición ideológica -explícita o tácita- anti reformas por parte de los decisores y ejecutores.

### **3. La inseguridad jurídica es uno de los mayores obstáculos a la institucionalidad democrática y al desarrollo, que invalida el Estado de Derecho y genera impunidad.**

Un académico francés que recientemente estudió en forma sistemática nuestra historia y la situación nacional después del huracán Mitch, el Profesor André-Marcel d'Ans afirma que "la inseguridad judicial es el factor fundamental de todos los males de Honduras"<sup>97</sup>. Vivimos en situación de inseguridad jurídica pese a que contamos con un sistema de justicia encargado de proveer tal seguridad a todas las personas, y pese a que los principales componentes del mismo, las normas sustantivas y de procedimiento, y las instituciones judiciales encargadas de su aplicación, funcionan cotidianamente.

Un Estado de Derecho descansa en un sistema de justicia formalmente establecido para ofrecer la garantía de que lo ordenado por la ley y lo convenido en los contratos regulados por la misma ley se cumpla efectivamente en las condiciones y formas previstas. Existe seguridad jurídica cuando al acudir los ciudadanos al sistema de justicia en procura de protección o de solución a una controversia de cualquier tipo, esta va a ser resuelta en forma eficaz y eficiente, ejerciéndose regularmente la protección de los derechos de la ciudadanía por el sistema de

justicia. Consecuentemente, en la medida en que no hay seguridad jurídica, en esa misma medida tampoco hay Estado de Derecho.

Cuando impera el Estado de Derecho, el sistema de justicia funciona con eficacia y eficiencia, y es por tanto posible calcular racionalmente el sentido de las resoluciones judiciales por emitirse, de modo que si se procede contra la ley y se lesiona el derecho de otro, se sabe que la sanción judicial es inevitable. La estabilidad y la certidumbre, entonces, son componentes de la seguridad jurídica. En tales condiciones, la ciudadanía desarrolla confianza en su sistema de justicia, lo cual equivale a la convicción de que sus derechos están efectivamente protegidos por el sistema.

Un componente decisivo del sistema de justicia es la atención y solución oportuna de los asuntos sometidos a su jurisdicción. Un antiguo aforismo del derecho afirma que "justicia tardía no es justicia". La rápida solución de las controversias es un deber y a la vez una permanente aspiración de un sistema de justicia eficaz.

Cuando el Profesor d'Ans afirma que la inseguridad judicial es el factor fundamental de todos los males de Honduras, funda tal afirmación en los siguientes argumentos: "En este país, cada quien sabe a ciencia cierta -y frecuentemente por experiencia- que todo pleito judicial se puede solucionar sumariamente, en favor del más poderoso, dándole la razón al mejor postor. También se sabe que la honorabilidad personal, muchas veces real, de los profesionales del derecho no es ninguna garantía contra la corrupción generalizada. De hecho, para defenderse contra los corruptos, uno está obligado a valerse de artimañas que, lejos de contrarrestar la corrupción, hacen que se perpetúe. Al fin y al cabo, todo nos remite a ese círculo vicioso: aquí actuar al margen de la ley es la vía normal para solucionar problemas"<sup>98</sup>.

Otra evidencia de la inseguridad jurídica imperante es que en Honduras es imprevisible en términos racionales la resolución que puede tener una controversia sometida a la autoridad administrativa o a los juzgados y tribunales. Ello es así a pesar de que existen normas jurídicas sustantivas y de procedimiento que indican el grado de razón y de procedencia que una pretensión puede tener, y consecuentemente los parámetros generales en que puede ser resuelta. Tal situación solo puede darse cuando la arbitrariedad y no la legalidad es el

<sup>97</sup> d'Ans André-Marcel, 2008, P. 247.

<sup>98</sup> Idem.

referente generalizado de la actuación judicial y administrativa.

Algunas mediciones que confirman la situación de inseguridad jurídica que prevalece en Honduras son las siguientes: en el año 2009, a pesar de las reformas en la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, hubo una pobrísima resolución de casos, a tal punto que algunas cámaras no resolvieron más de tres casos por mes, aún y cuando les ingresan más de 80 nuevos casos mensuales. Algunos casos están demorando hasta 7 años en ser resueltos. En el año 2009 la Corte Suprema emitió 265 sentencias, que constituyen solo el 20% de los 1,712 casos presentados durante ese año. Muchas de estas sentencias han sido dictadas por magistrados integrantes o magistrados sustitutos, que no son parte de los magistrados designados por el Congreso Nacional, violando de esta manera un mandato constitucional. Además, muchas sentencias emitidas han sido firmadas por magistrados que no pertenecen a las salas donde se emitieron tales sentencias<sup>99</sup>. Por otra parte, la confianza ciudadana en el sistema de justicia es de 51.4%, mientras dicha confianza en la Corte Suprema de Justicia es de 47.7%<sup>100</sup>. Tanto la demora o tardanza en la administración de justicia, como el uso de procedimientos indebidos y la escasa confianza ciudadana en su Poder Judicial evidencian condiciones de inseguridad jurídica.

Una práctica que se sucede en condiciones de inseguridad jurídica es la judicialización de la política. Esta se produce cuando las acciones y resoluciones judiciales se usan para crear una situación artificial, justificar un despropósito, perjudicar a un adversario, lograr condiciones de impunidad o legalizar una situación indebida, forzando la legalidad y haciéndola llegar más allá de sus coberturas originales, todo para favorecer un determinado interés o actor político. En las acciones de judicialización de la política, el poder judicial o alguna de sus instancias es instrumentado al servicio de la política. Un reciente ejemplo de estas prácticas lo constituyen las distintas acciones ejecutadas por órganos jurisdiccionales en el contexto del golpe de Estado de junio de 2009, orientadas a blindar y hacer impunes las ilegales actuaciones de las personas e instituciones involucradas en la preparación y ejecución del golpe.

La inseguridad jurídica imperante y las condiciones de impunidad que en ella se producen evidencian que actualmente la organización política del país se asienta sobre un defectuoso Estado de Derecho. Cortar la inseguridad jurídica es la medida más importante para fortalecer el Estado de Derecho y

proscribir la prevalencia de la impunidad que hoy erosiona el tejido social en niveles críticos.

## RETOS Y DESAFÍOS

El gran reto de la sociedad hondureña y del Estado en el momento actual es reiniciar el proceso de construcción democrática en medio de la polarización y las grandes tensiones que la sociedad vive. Ello implica diversos desafíos, entre los que destacan:

- a) Crear al interior de los tres poderes del Estado y de instituciones públicas como el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, un ambiente de tolerancia y respeto a las diferencias, respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos, especialmente de quienes se encuentran en resistencia, impulso a la reconciliación y el diálogo, para acercar a los distintos actores al debate racional y desapasionado, con disposición de hacer concesiones recíprocas.
- b) Orientar la acción pública y ciudadana por el principio de legalidad, respetando en forma prioritaria el espíritu o propósito de las leyes y no solo su forma. Es tan importante tener buenas leyes como asumir una actitud nacional de respeto a las mismas, que las ubique como el marco referencial del Estado y la sociedad, en cuyo respeto reside la mayor garantía de seguridad para todos. De poco sirve tener un buen marco normativo si, como hasta ahora, se ha carecido de la correcta actitud pública y ciudadana ante la ley.
- c) Asumir los resultados del trabajo de la Comisión de la Verdad en forma responsable, propiciando el acercamiento de los sectores sobre bases de verdad y deduciendo las responsabilidades que correspondan, sin espacios para la impunidad.
- d) Proponer la reforma del Estado orientada a lograr la eficacia de las instituciones en contextos democráticos y de desarrollo.
- e) Consensuar los lineamientos básicos para orientar la transformación nacional, y lograr que los ejecutores de las reformas actúen con criterios reformadores.
- f) Lograr un acuerdo legítimo, sustentado en una amplia opinión ciudadana, para enfrentar y combatir la corrupción en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.
- g) Retomar las iniciativas de construcción democrática de seguridad ciudadana.
- h) Ejecutar políticas de reducción del desempleo y subempleo, y creación de empleos dignos.

<sup>99</sup> Fuente: Veer Beck, Kurt Allen.

<sup>100</sup> Fuente: Coleman, Ken y José René Argueta. (2008). P. 134.

## BIBLIOGRAFÍA

Coleman, Ken y José René Argueta. (2008). Cultura política de la democracia en Honduras, 2008: el impacto de la gobernabilidad. Tegucigalpa: Lapop/Universidad de Vanderbilt.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amnistía Internacional. (2010). Honduras: tres informes sobre derechos humanos. Tegucigalpa: Asociación de Jueces por la Democracia (compiladores), Editorial Guaymuras (diseño e impresión).

d'Ans, André-Marcel. (2008). Honduras después del Mitch: Ecología política de un desastre. Tegucigalpa: CEDOH.

Fukuyama, Francis. (2004). La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona: Ediciones B.

Meza, Miroslava. (2004). Los controles democráticos en los operadores de justicia. Tegucigalpa: CEDOH.

Romero, Ramón y Leticia Salomón. (2000). La reforma judicial: un reto para la democracia. Tegucigalpa: CEDOH-ASDI.

Stiglitz, Joseph E. (2002). El malestar en la globalización. España: Taurus.

Veer Beck, Kurt Allan. (S/F). The Honduran Supreme Court: Unequal in the Eyes of the Law. Executive Summary. Mimeo.



# Capítulo

# 3

## Democracia e institucionalidad

Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia

Conferencista  
internacional:

**Juany  
Guzmán**

Conferencista  
nacional:

**Víctor  
Fernández**

Panel de  
Especialistas:

**Adán Palacios  
Sergio Suazo**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

La democracia, como todo sistema político, ha ido construyendo una institucionalidad que avance en el establecimiento de normas de convivencia democrática, que le permita aproximarse a los ideales de igualdad política, pluralismo, civilidad política y rendición de cuentas.

El juego democrático consiste en un binomio de derechos y deberes. Con la posibilidad de elegir a quienes gobiernan, el sistema democrático deposita en la ciudadanía y en la institucionalidad, un derecho y una gran responsabilidad: vigilar el efectivo ejercicio de representación y confianza que le fue delegado en las urnas a los gobernantes.

La institucionalidad se crea para asegurar las condiciones a fin de que los compromisos adquiridos se cumplan. La responsabilidad de la ciudadanía es la exigibilidad de sus derechos, si esto no ocurre, las instituciones no crecen, no mejoran.

El sustento de la institucionalidad democrática es crear mecanismos y normas para responder al compromiso de la democracia. Hay una lógica, una aspiración democrática a la que las instituciones responden, y es aportar a un conjunto integral de normas de convivencia que contribuyan a esa democracia siempre en construcción.

La institucionalidad de un sistema político que se autodefine como democrático, reconoce dos aspectos centrales: su devenir histórico y las capacidades y responsabilidades de quienes toman las decisiones para asegurar que esas instituciones sean garantes del compromiso adquirido.

Ambos factores con frecuencia son olvidados al analizar las instituciones depositarias de las normas de convivencia que reclama todo régimen democrático. Una tendencia es analizar las instituciones por sus resultados, pero sin su trayectoria histórica y sin el perfil de quienes las integran y conducen.

Hoy en día, los ciudadanos y ciudadanas tienen muchas dudas sobre el funcionamiento de la democracia y sobre la capacidad de sus instituciones de responder a los estándares mínimos en el reconocimiento de sus derechos.

Lo anterior ocurre en un escenario que demanda de instituciones que deberían estar en un proceso

permanente de renovación, siendo que las democracias en la región enfrentan desafíos insospechados, algunos derivados del conflicto armado.

Centroamérica ha apostado por la democracia pero es indiscutible que la institucionalidad del sistema político está siendo interpelada. Se ha generado una expectativa de derechos y, consecuentemente, la responsabilidad de que estos sean efectivamente reconocidos.

En particular, los múltiples problemas de seguridad en la región, interpelan a su institucionalidad, lo mismo que la creciente vulnerabilidad ante los eventos naturales, las condiciones de pobreza y de enorme desigualdad.

Es evidente que ni las instituciones ni los ciudadanos o ciudadanas han realizado la vigilancia necesaria para proteger las jóvenes democracias de la región.

El funcionamiento de las instituciones democrática requiere, también, de un grado de profesionalización y especialización cada vez mayor. Se trata de crear capacidades para dar respuesta sobre el compromiso y la gran responsabilidad que implica la conducción y puesta en marcha de instituciones democráticas.

Los partidos políticos, usualmente, han relegado los procesos de formación y capacitación para la gestión y conducción de la democracia. Esto se explica porque han centrado sus esfuerzos, energía, tiempo y dinero en estrategias de corte clientelista, por medio de aparatos electorales.

Es un signo alentador que el debate sobre la profesionalización de la función pública está empezando a tener un espacio en los países de la región. Y es que el carácter incluyente del sistema democrático da cuenta de la diversidad y la pluralidad de las instituciones, lo contrario es justamente la politización de las mismas.

Las instituciones politizadas se debilitan, vegetan y se tornan altamente ineficientes y excluyentes. No es fácil enfrentar este problema, hay inercias y dinámicas partidarias, formas de accionar político y de gobernar que solamente conocen las estrategias clientelares y antidemocráticas.

Es positivo el descontento, la insatisfacción y el reclamo ciudadano por la cooptación por parte de los partidos políticos de instituciones claves para el reconocimiento de los derechos individuales, como los órganos judiciales o de jurisdicción constitucional.

## Tendencias históricas

Centroamérica dio un salto cualitativo al optar por la vía democrática como alternativa al conflicto armado y ha creado y desarrollado múltiples instituciones en los últimos 20 años.

A 23 años de Esquipulas II, Centroamérica ha mostrado que puede enfrentar el reto de que la institucionalidad política empiece a prevalecer respecto de la politización de las instituciones que hoy muestran en el concierto internacional un rezago en sus legítimos intereses por insertarse de mejor manera en el mundo globalizado.

La historia de autoritarismo, manipulación y apropiación de la institucionalidad pública para fines particulares es de larga data en Centroamérica. Ese era el entorno en el que se creó, a finales de los años 80, la institucionalidad democrática.

## Perspectivas, retos, desafíos

Son enormes los desafíos que enfrenta la institucionalidad de la región. Los procesos de liberación de una institucionalidad secuestrada son lentos, porque suponen construir acuerdos, crear climas de confianza, espacios para el diálogo y la concertación.

Después de más de 20 años de vida democrática en la región es urgente reconocer si el desarrollo institucional para la convivencia democrática se ha puesto en marcha con una lectura crítica de su propia historia y de sus capacidades de gestión.

Las instituciones políticas democráticas se enfrentan al desafío de avanzar en el reconocimiento de la diversidad de actores que incursionan en el juego político, con sus intereses y prioridades.

El antecedente de violencia y muerte exige tener presente que la aspiración democrática está por encima del abuso que se pueda hacer de las instituciones.

El reconocimiento del derecho a mejores condiciones de vida para todos los habitantes, debe permitir mirar con juicio crítico que, en definitiva, las carencias de la democracia y de sus instituciones hay que enfrentarlas con más democracia y con mayor fortalecimiento de su institucionalidad.

Mientras no se avance en el reconocimiento de que la función pública es especializada y profesional, las

políticas de gobierno exitosas y valiosas nunca pasarán a ser políticas de Estado.

## HONDURAS

### Características generales

En su historia reciente, la institucionalidad hondureña ha sido marcada por los efectos del huracán Mitch y la ruptura del orden constitucional. Comparativamente, ambos fenómenos concitaron la reacción espontánea de la ciudadanía hondureña y la comunidad internacional, además de sacudir las bases de la débil institucionalidad democrática del país.

En el siglo XXI, el continuo saqueo del erario, la concesión ilícita y acelerada de los recursos naturales a la empresa nacional y transnacional, el irrespeto a la institucionalidad democrática y el desprecio por la vida del ser humano se han convertido en un hecho cotidiano en nuestra sociedad. Y con ello la impunidad y la corrupción pública se han profundizado.

Los responsables de dirigir las instituciones más importantes en los tres poderes del Estado siguen siendo electos a través de mecanismos determinados por su grado de fidelidad a los sectores con mayor peso político y económico. Con el control de la cúpula, se garantiza a la vez el control de toda la institucionalidad del país.

Asimismo, desde que se tramó que las instituciones estuvieran en manos de los partidos, éstas han perdurado como fábrica de clientelismo.

Una institucionalidad y un sistema judicial que es incapaz de salir del control de las elites políticas y económicas, es un generador permanente de impunidad ante la corrupción pública y otras expresiones de la criminalidad. En estas condiciones, la legitimidad del sistema democrático se encuentra en una precariedad extrema.

La falta de transparencia y de controles reales en las campañas electorales son un terreno fértil para que el dinero y otros recursos procedentes de actividades ilícitas, como las del crimen organizado, se inserten en la vida política e institucional de Honduras. Son muchas las voces que afirman que Honduras es un narco-Estado.

La institucionalidad hondureña está sucumbiendo ante el sutil accionar de los sectores políticos, económicos y del crimen organizado que, a través de



un abanico de prácticas corruptas, la pusieron a su entera disposición.

Un hecho relevante en esta situación es que de la acción sutil y persuasiva se está pasando a un control que se ejerce violentamente. Se han adoptado políticas represivas que pretenden controlar la violencia social con violencia policial, por lo que se han aumentado los presupuestos de la Secretaría de Seguridad y de las Fuerzas Armadas, que también ejercen funciones policiales como parte de un nuevo programa de militarización social.

La ruptura del orden constitucional mostró el verdadero rostro de los partidos y de la clase política hondureña: cuatro de los cinco partidos políticos, desde sus cúpulas, se adhirieron al golpe de Estado. Los cinco partidos políticos hicieron causa común para legitimar la ruptura de la democracia, participando sin reservas en un proceso electoral que fue desconocido por la comunidad internacional y rechazado por la mayor parte de la ciudadanía opuesta al golpe de Estado.

Entre 1997 y 2005 el abstencionismo creció desde 28% hasta un 45%, y sobre las elecciones generales de 2009, llevadas a cabo bajo el régimen de facto, es aventurado hacer una valoración del abstencionismo, entre otras razones por la falta de transparencia y controles confiables. Desde esta perspectiva, la democracia electoral hondureña se encuentra en crisis.

Las luchas por la defensa de los recursos naturales cohesionaron al movimiento social hondureño en la última década, entre otras, la oposición a la industria minera, el rechazo a la privatización del servicio de agua potable, y la defensa del bosque, cuyas acciones han fortalecido las instancias nacionales de los movimientos sociales.

De igual manera se han consolidado los espacios de defensa de los derechos de las mujeres; de las organizaciones y personas que expresan preferencias sexuales diversas; los movimientos por la independencia judicial, el castigo a la corrupción y la gestión transparente de la administración pública.

Desde el golpe de Estado, el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP) se presenta como un espacio aglutinador del movimiento social. Asimismo, agrupa a un sector de las organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales tienen capacidad para generar propuestas relacionadas con la conducción del Estado y la gestión de fondos ante la comunidad internacional.

Sin embargo, el FNRP enfrenta la dificultad de estar conformado por sectores políticos y sociales que han ayudado a construir el desprestigiado sistema de partidos políticos, y más grave aún, es que estos sectores políticos tradicionales tienen mucho peso en el seno del FNRP.

Al igual que el sistema judicial, el sistema electoral fue modificado para transparentar, tecnificar, tornar eficiente el proceso electoral y regular el funcionamiento de los partidos políticos.

Pero tanto las reformas del Poder Judicial, del sistema electoral y las de la administración pública fueron pervertidas como resultado del control de las elites económicas sobre los partidos políticos. La consecuencia es que los partidos políticos han desaparecido como intermediarios válidos y eficaces entre la sociedad civil, el sistema político y el Estado.

Todo lo anterior conduce a la conclusión de que la reforma a la institucionalidad, en este nuevo siglo, ha sido un simple maquillaje para cubrirle el rostro a la vieja y gastada institucionalidad del pasado.

No existe independencia de poderes, más bien son una expresión unánime de los intereses de la reducida elite pudiente; y cuando asoman algunas posibilidades para llevar a cabo su separación, se recurre a los golpes de Estado como solución.

### **Tendencia histórica**

Los análisis sobre la democracia en Honduras adolecen de imprecisiones conceptuales al confundir continuidad jurídico-política con estabilidad política. Esto llevó a que se hablara de una transición democrática a partir de 1982, lo cual era incorrecto, pues el país no tenía tradición democrática.

Hasta el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, los expertos en la materia daban por hecho que, desde fines de la década de los 90, los países centroamericanos habían superado el umbral de la transición democrática y ahora podían avanzar hacia una democracia horizontal y hasta transversal para consolidar su institucionalidad democrática.

Desde el golpe de Estado de 1956 que derrocó a Juan Manuel Gálvez, las Fuerzas Armadas fueron la institución que más se robusteció en el marco de la institucionalidad estatal, apoyadas desde los años 50 por una asistencia creciente del gobierno de Estados Unidos y sus políticas contrainsurgentes.

Las Fuerzas Armadas han marcado el rumbo del país a través de los golpes de Estado perpetrados en 1963 y en 1972. Así se instaló y robusteció un proceso continuo de militarización del Estado y la sociedad, que perduró inalterado hasta mediados de los años 90.

Muchas de las iniciativas para la reforma institucional no nacieron de un interés genuino de los partidos o la clase política, sino de la presión ejercida por la sociedad civil y la comunidad internacional para garantizar condiciones de seguridad jurídica y generar avances hacia una cultura democrática.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Los desafíos actuales de la sociedad hondureña, y sobre todo sus soluciones, se pueden concebir como la necesidad de un salto al futuro en lugar de buscar respuestas en nuestro pasado autoritario y dictatorial.

Honduras necesita dejar de dar pasos, para iniciar un salto enorme que mejore la calidad de vida de su población y dignifique a sus ciudadanos. El golpe de Estado y la miopía política de los gobernantes de hoy hacen que este salto sea hacia atrás, hacia el pasado y no hacia el futuro.

Es necesario construir y fortalecer un sistema verdaderamente democrático, reafirmado en su propia institucionalidad. El mayor desafío es construir una instancia que contribuya a implementar una práctica auténtica de ciudadanía, que fortalezca la democratización política y social.

Este proceso requiere nuevos liderazgos, que contribuyan a superar el desgaste y el descrédito en el que han entrado muchos de los viejos liderazgos políticos nacionales y populares.

La ciudadanía debe promover esta instancia política y social, que sin llegar a ser un partido político tenga capacidad de decisión política y ejerza control sobre el ejercicio del poder político.

Esto es posible si toda propuesta política se llena de sustancia ética y si los nuevos valores políticos y sociales son capaces de inspirar la movilización ciudadana para incidir en la construcción de una gestión responsable y transparente del Estado y la sociedad.

La sociedad hondureña no puede, ni debe, dejar pasar la oportunidad de juzgar política y jurídicamente a los responsables de su fracaso. Y el mejor juicio es aquel que más nos aproxima a la verdad.

La definición de un proyecto de nación democrática necesita consenso sobre una variedad de grandes temas, entre otros, una redistribución justa de la riqueza nacional; un modelo de administración de justicia con independencia y control ciudadano; un pacto por la vida y por el respeto irrestricto a los derechos humanos, que erradique los abusos de poder y la violencia generalizada.

Además, transparencia y control de los procesos electorales; simplificación de los mecanismos de consulta a los ciudadanos; control ciudadano y comunitario sobre los recursos estratégicos de la nación hondureña.

El mecanismo ideal para lograr estos consensos puede ser el inicio de un proceso que conduzca a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, a partir de la cual se formule y suscriba un nuevo pacto político y social que le permita a Honduras enfrentar con posibilidades de éxito sus retos presentes y futuros.

## DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDAD

Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia

Juany Guzmán

Es un honor que me hayan invitado a participar en este Seminario Internacional. Les agradezco de veras la deferencia de invitarme y les felicito a las instituciones organizadoras y cooperantes que han hecho posible que estas jornadas se realicen, porque me parecen de un criterio de oportunidad impresionante. Me parece una manera madura e inteligente de reflexionar a un año del golpe. Qué duda cabe que el 28 de junio de 2009 se constituirá en la historia de la región en un punto de inflexión ineludible, no solamente para este país, sino también para toda la región, en especial sus vecinos centroamericanos. Nunca mejor dicho la institucionalidad democrática ha sido tocada y los esfuerzos para tratar de explicarnos no solamente qué pasó, sino fundamentalmente qué impacto tiene todo lo sucedido en el presente y el futuro de la democracia, es una tarea obligada para toda la ciudadanía y de manera particular para quienes tienen responsabilidades en la toma de decisiones o en la generación de conocimiento y prospectiva desde las ciencias sociales.

Estos apuntes quisieran aportar en esa dirección, reconociendo sin embargo, desde el inicio, que probablemente no estoy en capacidad de dar cuenta de la complejidad, de la multicausalidad de la pregunta que dio origen a esta sesión: la politización partidaria de las instituciones, y que más bien, quisiera hacer énfasis en algunos factores que creo son necesarios de tomar en cuenta para abordarla. En esta perspectiva, voy a dividir mi intervención en cuatro puntos:

1. Democracia y normas de convivencia
2. El binomio derechos y deberes en el juego democrático
3. Instituciones políticas vs. Politización de las instituciones.
4. El desafío de institucionalizar las instituciones.

## DEMOCRACIA Y NORMAS DE CONVIVENCIA

La democracia es ante todo un compromiso: visibiliza, saca a la superficie los derechos y las responsabilidades de las personas y de los grupos de población que habitan un determinado territorio. Este

es el supuesto básico: es en los regímenes democráticos en donde la ciudadanía genera las mayores expectativas de expansión. La ciudadanía refiere justamente a la posibilidad de apropiarse de esos derechos y hacerlos efectivos.

De ahí que, el concepto de democracia al que nos referimos, apunta a una visión más bien tridimensional, que supera la visión restrictiva o vertical de Robert Dahl (1989), que da cuenta de las relaciones que se establecen entre electores y electos, gobernantes y gobernados; para avanzar en la dimensión horizontal que con Guillermo O'Donnell y otros, refiere a la importancia de los mecanismos de control entre los poderes y la vigilancia para garantizar la protección por parte de la constitución y el sistema institucional y jurídico, de los derechos civiles; e incluir una tercera dimensión que es transversal al sistema y a la que han llamado la atención Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter (1991), que define los que podríamos llamar los ámbitos de la democracia, hasta donde llega, lo no negociable; esto es, que el ejercicio del poder político debe obedecer a una exclusividad que no puede aceptar posiciones de veto y enclaves autoritarios carentes de legitimidad democrática.

Este es el sustento de toda la institucionalidad democrática, crear mecanismos, normas diversas y ciertamente cada vez más complejas y a veces hasta contradictorias, que sin embargo tienen un único fin, responder al compromiso de la democracia, asumir lo que ha desatado al sacar a la superficie los derechos: que sean efectivamente reconocidos y que puedan ser ejercidos.

En esta perspectiva la institucionalidad democrática es mucho más allá que un conjunto de reglas de juego que una vez aprendidas hay que saber usarlas. Hay una lógica o más bien dicho una aspiración democrática a la que las instituciones responden más que a sí mismas: aportan a un conjunto más global de normas de convivencia que contribuyan a esa democracia siempre en construcción, siempre dinámica. La institucionalidad de un sistema político que se autodefine como democrático, reconoce así dos aspectos centrales: su devenir histórico y las capacidades y responsabilidades de quienes toman las decisiones para hacer de esas instituciones garantes del compromiso adquirido cuando se apuesta por la vía democrática.

Paradójica o irónicamente estos dos factores son los que más fácilmente se olvidan al analizar las instituciones, depositarias de las normas de convivencia que reclama todo régimen democrático:

se analizan a veces por sus resultados, pero sin su trayectoria histórica y sin el perfil de quienes las integran.

Cuando reducimos las instituciones a reglas de juego, sean partidos políticos, tribunales electorales o de justicia, órganos de seguridad o de protección al ambiente; se puede caer en desconocer el entorno que le dio origen a las mismas. La historia de autoritarismo, manipulación y apropiación de la institucionalidad pública para fines particulares que tiene en Centroamérica larga data, no es historia ajena o que no deba tomarse en cuenta, cuando se instala la institucionalidad democrática a fines de los años 80. Esos vicios son también los que arrastra nuestra misma institucionalidad y son enormes desafíos para que los procesos que inician en esta región para romper el círculo de la guerra, no adquieran simplemente un ropaje, una nomenclatura distinta, pero no asuman con todos los riesgos lo que significa transitar a la democracia.

Y aquí señalo el segundo factor, las capacidades y responsabilidades de quienes asumen la conducción de las instituciones. El funcionamiento de las instituciones democráticas también requiere un grado de profesionalización y especialización cada vez mayor. De hecho, es realmente complejo tratar de que las instituciones respondan a los intereses tan diversos y hasta conflictivos que representan, ni se diga si, como se señala en las constituciones políticas y en la legislación de casi todos los países, se intenta dar cuenta de sociedades cada vez más plurales y diversas, con requerimientos diferenciados, que fueron planteados inicialmente por las perspectivas de género, pero que hoy sabemos tienen que ver además con particularidades por los grupos según edad, ascendencia étnica, cultural, adscripción religiosa o preferencia sexual, condición de discapacidad, origen urbano o rural, para citar solo algunos. En fin, que si limitamos las instituciones a un conjunto de reglas de juego, es claro que se aprenden y tienen un determinado funcionamiento que podríamos llamarle potable para el consumo externo, pero no para el fortalecimiento, profundización y ampliación de la democracia. Por ello con capacidades no nos referimos únicamente a nivel educativo o capacidades intelectuales, significa dar cuenta del compromiso y la enorme responsabilidad que implica asumir la conducción y puesta en marcha de instituciones democráticas dignas de tal nombre. En ello, probablemente sean los partidos políticos los que en nuestra región en muchas ocasiones han relegado los procesos de formación y capacitación, los procesos de preparación para la gestión y conducción de la democracia, porque han gastado

todas sus energías, tiempo y dinero en estrategias de corte clientelar, por medio de aparatos electorales que a la vuelta del camino parecen no diferenciarse entre sí, más allá de la figura mediática que se expone en el mercado que llamamos contienda electoral.

En cualquier caso, la democracia, como todo sistema político, ha ido construyendo toda una institucionalidad que avanza en el establecimiento de normas de convivencia que no refieren a cualquier tipo de convivencia, sino a las de la convivencia democrática que le permita acercarse a los ideales de igualdad política, pluralismo, civilidad política y rendición de cuentas, sobre los cuales la democracia dice sustentarse.

Centroamérica dio un salto cualitativo al optar por la vía democrática como alternativa al conflicto armado y ha desarrollado un enjambre institucional, literalmente creado múltiples instituciones y hasta sistemas políticos en los últimos veinte años. Este es un logro innegable y muestra de lo que la región es capaz. Sin embargo, a la vuelta del camino es urgente reconocer si el desarrollo institucional para nuevas formas de convivencia se ha puesto en marcha con una lectura crítica de su propia historia y de sus capacidades de gestión. El golpe en Honduras es solamente una de las alarmas que tenemos encendidas y nos hacen ruido desde hace varios años y no parece que hayamos tenido la capacidad de respuesta necesaria a esa pregunta.

## **EL BINOMIO DERECHOS Y DEBERES EN EL JUEGO DEMOCRÁTICO**

En este punto me parece necesario destacar que el juego democrático es ante todo un binomio de derechos y deberes. Con la posibilidad de elegir a quienes les gobiernan, la democracia depositó en la ciudadanía y en las demás instituciones de control creadas para tal efecto, un derecho y simultáneamente una gran responsabilidad: vigilar por el efectivo ejercicio de representación y confianza que le fue depositada en las urnas a los gobernantes.

Hay un juego a veces perverso que opera en contra de la democracia y de su institucionalidad: el ocultamiento del binomio derechos/deberes. La democracia es, en Centroamérica nunca mejor dicho, una conquista, no es un regalo. Los derechos que la democracia saca a la luz, implica simultáneamente la responsabilidad de su ejercicio. Para ello se crea la institucionalidad, para crear las condiciones a fin de que los compromisos adquiridos se cumplan. También la ciudadanía tiene responsabilidad: la llamada exigibilidad de derechos. Si la ciudadanía no

exige el cumplimiento de los compromisos, las instituciones no crecen, no mejoran. La institucionalidad democrática surge en un contexto de altas expectativas y de esperanza de la población como alternativa a los escenarios de combate y parece haberse instalado en esa posición, como si tuviera la falsa certeza que es siempre mejor al contexto que la precede; pero es muy deudora de las expectativas que generó. Las y los habitantes de Centroamérica tienen importantes y crecientes dudas acerca del funcionamiento de la democracia, acerca de la capacidad de sus instituciones de estar a la altura no digamos de lo que prometen, de mínimos aceptables para el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Tienen dudas sobre el riesgo de la apropiación privada de las instituciones, sobre el valor de cambio de las mismas, en vez de su valor de uso, para usar la acepción tradicional de Marx.

Todo ello se produce en un escenario que requiere de instituciones que más bien debieran estarse renovando y repensando, toda vez que las democracias en la región enfrentan desafíos insospechados después del conflicto armado. En particular, los múltiples problemas de seguridad en la región, interpelan a su institucionalidad; pero también saberse altamente vulnerable ante los eventos naturales, porque gran parte de su gente habita en zonas de alto riesgo, y por supuesto las condiciones de pobreza y enorme desigualdad que llevan a la coexistencia de la hambruna y la opulencia, todo ello desde luego que interpela a la institucionalidad democrática.

Centroamérica le ha dado una oportunidad a la democracia, pero es evidente que la institucionalidad democrática está siendo particularmente interpelada. Ha generado una expectativa de derechos y consecuentemente, la responsabilidad de que estos sean efectivamente reconocidos. La democracia no es estática, o avanza o retrocede. La región es nuevamente un laboratorio de que efectivamente puede retroceder. Está visto que no hemos ejercido ni como ciudadanas o ciudadanos ni como instituciones, el monitoreo y la vigilancia necesarias para proteger a nuestras democracias. Si bien, la democracia no parece requerir del bienestar para surgir (Centroamérica es una vez más ejemplo de ello), es claro que para preservarse y crecer, la pobreza y principalmente las extremas desigualdades impiden avanzar en la ampliación de la misma.

Si a ello se suma, el fenómeno de la corrupción, del engaño y en algunos casos la burla a las instituciones que se han creado en este mismo período de construcción democrática, hay motivos para ponerse pesimista. Pero Centroamérica no olvida el precio que

ha pagado hasta lograr mecanismos de resolución de conflictos que no sean el de la guerra. El antecedente de violencia y muerte exige no solamente mantener la memoria para no caer en tentaciones absurdamente de añoranza y nostalgia por un pasado que en definitiva nos destruía como países, como sociedades y como región; sino más importante aún, reconocer que la aspiración democrática está por encima del abuso que se pueda hacer de las instituciones, que es un valor, el del reconocimiento de los derechos a mejores condiciones de vida para todas y todos sus habitantes, el que debe permitirnos mirar con juicio crítico que en definitiva las carencias de la democracia y de sus instituciones hay que enfrentarlas precisamente con más democracia y con mayor fortalecimiento de su institucionalidad.

Es un proceso también educativo, de educación política, que las sociedades centroamericanas en las más diversas formas organizativas, están asumiendo muy responsablemente. También algunos de sus gobiernos, sin excluir las comunidades académicas, con espacios como este mismo, que procuran avanzar en una actitud crítica y reflexiva comprometida explícitamente no solamente con el derecho a hacer realizable esa aspiración, esa utopía democrática, sino también con el deber histórico que tienen de contribuir a lograrlo.

### **INSTITUCIONES POLÍTICAS VS. POLITIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.**

Las instituciones se crean, se aprueba una ley, se emite un decreto, se logra un acuerdo. Pero ese es solo el primer paso, importante, pero solo el primero, está el tema en qué queremos hacer de ella, más allá de lo que diga el papel o si queremos que efectivamente sea lo que el papel dice. Es importante tener consagrados los derechos y las atribuciones en el derecho constitucional y jurídico, que es el lenguaje de la democracia, pero el asunto se complica cuando ello en la realidad se transforma en objeto de intereses diversos y sobretodo en desigualdad de recursos y condiciones en que se encuentran los actores para defender sus intereses.

Aquí es donde se hace necesario fortalecer en la democracia a sus instituciones políticas, que dan cuenta de la construcción de lo público, que reconoce la diversidad, la coexistencia de intereses compartidos, de intereses diferentes, pero también de intereses en conflicto a los que deben encontrar formas de expresarse. Ese es el gran desafío de las instituciones políticas democráticas, avanzar en el reconocimiento de la diversidad de actores como interlocutores válidos, que incursionan en el juego

político con sus intereses y prioridades. El carácter incluyente también da cuenta de la diversidad y la pluralidad de las instituciones democráticas. Por ello es importante que sea posible diferenciar los partidos políticos, porque se supone expresan la voz de intereses diversos. Por ello la integración de los tribunales de justicia, los tribunales constitucionales, los tribunales electorales, las asambleas legislativas o congresos nacionales, los gobiernos locales, el gobierno nacional, debe mostrar también esa diversidad en su composición en las especialidades y en sus prioridades. Diversidad que dé cuenta de las diferencias en el ingreso y en las ideologías, en los diversos ejes de articulación que van desde género, ascendencia étnica, edad, procedencia profesional, actividades u oficios, procedencia regional, entre muchos otros. Que sean espacio de debate donde puedan verse reflejados los intereses diversos de la sociedad, que sean escenarios donde efectivamente se construya lo público.

Lo contrario es justamente la politización de las instituciones, que es justamente en sentido contrario a la construcción de lo público, la que podríamos llamar la privatización de las instituciones. La extrema politización de las instituciones es esencialmente antidemocrática. Es obvio que la politización se da en diversos grados, precisamente porque las instituciones reflejan intereses de quienes ganan las elecciones, de intereses predominantes de un partido y otro. El tema es cuál es nuevamente la institución democrática que se quiere construir, la que resulta secuestrada por un grupo o grupos de interés, o la que intenta efectivamente representar los intereses más plurales de la sociedad (que para eso fueron creadas), aunque signifique una mayor tensión casi permanente y una negociación y puja que muestre que es una institución viva y ahí sí con vocación democrática.

Porque la construcción democrática se da precisamente reconociendo el conflicto, las diferencias y decidiéndose a apostar por enfrentarlas por medio del debate, la negociación, el liderazgo y los acuerdos, aunque siempre sean probablemente más difíciles que la imposición, el autoritarismo y la manipulación, que caracteriza a los regímenes no democráticos. Es una toma de posición. Las instituciones políticas reconocen el juego como de suma variable. En las instituciones politizadas, el punto de partida y el de llegada es de suma cero. Es evidente que la región centroamericana hasta su historia reciente, tiene una trayectoria que puede parecer contradictoria, respecto de lo que hoy se propone, pero a 23 años de Esquipulas II y con un esfuerzo irregular pero persistente a lo largo de casi

dos siglos de vida independiente de reconocer su destino común, ha mostrado que puede enfrentar el reto de que la institucionalidad política empiece a prevalecer respecto de la politización de las instituciones que hoy muestran en el concierto internacional más bien un rezago y una regresión en sus legítimos intereses por insertarse de mejor manera en la aldea global. No es solamente buscar mejorar las condiciones de vida para las y los centroamericanos, es sencillamente que en el contexto de la globalización, la región no puede aislarse, nunca podría lograrlo, si no es en el marco de horizontes más amplios. No solamente para lo negativo se han roto las fronteras, también para el bienestar y el desarrollo de economías pequeñas como las nuestras, la inserción inteligente en el mundo global, se vuelve una exigencia apremiante. No es solamente una cuestión de valores, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es también un asunto de sobrevivencia.

## **EL DESAFÍO DE INSTITUCIONALIZAR LAS INSTITUCIONES**

Institucionalizar las instituciones, para continuar con la analogía anterior, es vacunarlas contra la politización excesiva, es contribuir a la construcción de instituciones políticas en el sentido indicado más arriba. En el Barómetro de la profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana (FLACSO, 2009), se muestra cómo la región en su conjunto ha mejorado respecto de 2004 en relación con la profesionalización en la gestión del empleo público, no obstante que también como región y algunos países más gravemente, estamos muy rezagados en relación con el resto de América Latina. En efecto, si la creación de las instituciones es solo el primer paso, "institucionalizarlas", implica avanzar en mecanismos y procedimientos, protocolos y registros con criterios reconocidos internacionalmente que empiezan a mostrar otro rostro de las instituciones: mayor legitimidad y credibilidad, mayor estabilidad laboral y movilidad ascendente para las y los funcionarios y sobretodo, el reconocimiento de que el servicio público en un sistema democrático es ante todo un servicio profesional. Casi me atrevo a decir que estoy pensando en la burocracia weberiana, aquella que imagina Weber como racional y profesional, funcionando en relación a objetivos, y no al servicio sumiso y dependiente del partido en gobierno.

De ahí que la profesionalización de la función pública es una tarea central en la construcción de instituciones políticas. En Centroamérica, durante las dos últimas décadas hemos visto en diversos casos,

con decepción, la inestabilidad de las instituciones públicas que con gran expectativa fueron creadas o fortalecidas, debido a que sus mandos medios y hasta los de base están prisioneros de los vaivenes electorales. Los partidos ganan las elecciones para liderar el gobierno, pero las instituciones por definición no pertenecen ni a un grupo de población, aunque se llame Instituto de las Mujeres o de la Niñez, para citar los más evidentes. Son instituciones nacionales. Mucho menos pertenecen a un partido político, que se vio favorecido con el apoyo electoral para que lidere la representación de todos los intereses nacionales, convoque a la oposición con la legitimidad que le da el triunfo en las urnas y haga posible la gestión de gobierno. El problema es que muy a menudo se ha olvidado el principio básico y sustantivo del gobierno democrático, la representación, y se tergiversa con el peor de sus enemigos, el despilfarro y el abuso irrespetuoso de la confianza ciudadana, utilizando las mismas instituciones como botín político y como caja chica (y caja grande) de pagos de favores.

Ello ha impedido la profesionalización del empleo público, la construcción de burocracias estables que son las garantes de instituciones políticas en que se sustenta la democracia. Es obvio que cuando cambian los titulares de despacho en los ministerios y secretarías de gobierno, se le imprime un sello con las prioridades del partido ganador de las elecciones. Pero ello no implica ni mucho menos, cortar y empezar de nuevo. Se subestima la experiencia, las curvas de aprendizaje y el reconocimiento de que la función pública es especializada y profesional. Hasta tanto no se avance en esta dirección, las políticas de gobierno exitosas y reconocidas como valiosas por la ciudadanía, no pasarán a ser nunca políticas de Estado. Ello impide que las democracias maduren y se fortalezcan.

Las instituciones politizadas se debilitan y vegetan, no crecen, se malgastan los recursos públicos, irrespetan a las otras instituciones con quienes tienen que mantener negociaciones, pero a las que también deben rendir cuentas, en la lógica del control político consustancial a la democracia; y, por tanto, se tornan altamente ineficientes y excluyentes. Resultan, en fin, lo contrario de la institución política democrática que está en permanente tensión, pero que aprovecha la experiencia de sus funcionarios y funcionarias y contribuye a la aspiración democrática desde las atribuciones y competencias que le son asignadas.

Lo que sí es esperanzador es que el debate sobre la profesionalización de la función pública, que ha costado se instale en las agendas nacionales, está empezando a tener, con desigual éxito, un espacio en

cada uno de nuestros países. Se están empezando a crear en algunos casos literalmente los servicios civiles, aprobar legislación correspondiente o se les está fortaleciendo y posicionando de mejor manera en la estructura institucional del país. Es una deuda histórica importante y avanzar en los procesos que he llamado de "institucionalización de las instituciones" no es tarea fácil, hay inercias y dinámicas partidarias, formas de hacer política y de dirigir los gobiernos que solamente conocen esas estrategias clientelares y antidemocráticas que carcomen en su base las instituciones, pero es evidente que ya se ha incluido en algunos escenarios clave la inquietud por la profesionalización de la función pública.

Es positivo también el descontento, el enojo y el reclamo ciudadano por la cooptación por parte de los partidos de instituciones tan claves para el reconocimiento de los derechos ciudadanos como los órganos judiciales o de jurisdicción constitucional. Ese descontento y ese reclamo se han manifestado no solamente por la vía de la organización social, sino también de los resultados electorales. Hay también, aunque claramente por no ser nada negativo, no ha saltado a las primeras planas de la prensa, periodistas, comunicadores que cada vez se interesan un poco más con el tema y pueden posicionarlo de mejor manera en las agendas nacionales. Creo que nuestras democracias se merecen esta segunda ola: fortalecer las instituciones que la sustentan, para que se constituyan en instituciones políticas en toda regla.

Estamos hablando de consecución de objetivos de más largo plazo, las formas de hacer política no se cambian de un día para otro, pero hay varios factores que muestran un agotamiento de estas estrategias antidemocráticas y el surgimiento aunque silencioso, no menos importante de al menos un aspecto que estaba prácticamente fuera de la discusión sobre la democracia en Centroamérica: la profesionalización de la función pública. Creo que este es un camino necesario de recorrer para fortalecer nuestras democracias y sus instituciones.

En este punto además, se muestra la falsa dicotomía del Estado grande vs. El Estado eficiente, los Estados democráticos de Derecho requieren la institucionalidad necesaria para responder a lo que se han comprometido: respetar y hacer valer los derechos ciudadanos. De cualquier manera, lo que es evidente es que ello obliga, de manera cada vez más apremiante, a estimular procesos de cooperación horizontal entre los mismos países centroamericanos. Todas las fracturas y disparidades que se señalaban ayer de la región, quizá pudieran verse como una oportunidad para avanzar en procesos de intercambio

de experiencias, en aprovechar realmente las curvas de aprendizaje, que no implica duplicar o intentar replicar experiencias que surgen en contextos diferentes, sino estar abiertos a las lecciones aprendidas y ello cómo puede ayudar a mejorar diversas áreas de nuestra institucionalidad democrática.

El descrédito de las instituciones que en algunos de nuestros países llega a niveles alarmantes no debe sin embargo hacernos actuar sin cautela. El principio de que los errores de la democracia se corrigen con más democracia probablemente ayude a recordarnos aquel lema de Sabina, de que “hay que pensar despacio para andar de prisa”. Son enormes los desafíos que enfrenta la institucionalidad en la región, en algunos casos, como la han denominado los analistas, hablamos de de una institucionalidad secuestrada. Los procesos de liberación son lentos, porque suponen construir acuerdos, crear climas de confianza, espacios para el diálogo y la concertación. Los niveles de dificultad varían para lograrlo no solamente entre países, sino entre temas más o menos sensibles. Creo que este mismo Seminario Internacional es un paso que Honduras y su comunidad académica está orientando en la dirección de abrir brecha, combinando una actitud positiva evaluativa y autocrítica, con una dimensión prospectiva y propositiva. Felicitaciones.

www.cedoh.org



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann Stiftung. México, 2010.

Beiner, Ronald. *Theorizing Citizenship* (editor). State University of New York Press. N.Y 1995.

Bovens, Mark. *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press. U.K. 1998.

Elkin, Stephen L. and Karol Edward Soltan (ed) *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Pennsylvania State University Press. Penn. 1999.

FLACSO. *Informe Barómetro de la profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*. FLACSO-AECID. 2009

Mouffe, Chantal. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Paidós. 1999.

Ordóñez, Jaime y Rotsay Rosales (eds.). *Democracia sin reglas?*. Centro de Estudios para el Futuro-OEA. San José, 2004

PNUD. *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2008.

Programa Estado de la Nación. *III Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, 2008

Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 8, N° 16 Segundo semestre de 2006.



## DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDAD

Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia

Víctor Fernández

El proyecto de reforma liberal, impulsado por el Gobierno de Marco Aurelio Soto (1876-1883), probablemente fue el esfuerzo histórico más importante de transformación del Estado y la sociedad hondureña, por la influencia que ejerció más allá de su tiempo. Su marco institucional fue la Constitución de 1880, que diseñó una estructura de poder concentrada en el Estado y se expresó como el *derecho de una elite económica, política y social* a excluir expresamente en dicha constitución a los jóvenes menores de 25 años, los analfabetos y los pobres de ejercer el sufragio. A las mujeres las excluía la tradición machista, tan firmemente arraigada que ni siquiera tenía que escribirse en una ley; era un asunto de “moral pública”.

La reforma procuró la organización e integración del Estado Nacional, frente a la dispersión de feudos de poder local o regional, representados por caudillos que hasta entonces imponían su voluntad personal. Con ese objetivo se desarrolló el telégrafo, carreteras y caminos, así como el correo, fomentando además la educación, la cultura y la prensa. Asimismo, se buscó incorporar a Honduras a la economía internacional fomentando la caficultura y la agricultura de exportación (caña, coco y otros productos agrícolas exportables –Ley de Agricultura 1877); y, a través de la inversión extranjera en la minería (1880, Honduras and New York Rosario Mining Company) que también contó con socios locales.

Un punto importante a destacar es que *los impulsores de la reforma liberal gobernaron sin partidos políticos*, bajo el argumento, expresado por Ramón Rosa, de que los existentes y predominantes en la tradición política Centroamericana (liberal y conservador), *eran anacrónicos*. Fue hasta 1891 que Policarpo Bonilla fundó el Partido Liberal y más adelante, en 1923, Tiburcio Carías junto al periodista Paulino Valladares, funda el Partido Nacional, que hasta antes de esa fecha sólo había tenido expresiones orgánicas coyunturales y bajo distintas denominaciones.

El modelo construido por la reforma, pese a que sí mostró un cierto grado de consolidación institucional a partir de importantes reformas legislativas,

correspondió principalmente a la estructura de un Estado elitista que excluyó a las mayorías del proceso de construcción nacional y, por otro lado, fue incapaz de garantizar la solución de los conflictos sociales y fundamentalmente los políticos, por vías pacíficas. Las revueltas, así como las mal llamadas revoluciones, fueron los mecanismos que por lo menos hasta 1932 sirvieron para resolver lo relacionado con la alternancia en el poder, al punto que cada elección presidencial anunciaba una nueva guerra interna.

La inestabilidad política y la debilidad institucional del Estado nacional fueron la constante hasta la guerra civil de 1924, hasta que a partir de los acuerdos políticos que le pusieron fin a dicho conflicto se empezó a observar un papel más activo de los partidos Nacional y Liberal, que desde el “acuerdo de paz” de 1925, que les garantizó a ambos la alternancia en el poder, comenzaron a establecer las bases de lo que llegó a ser una *cultura política bipartidista*.

A este proceso correspondió también el entreguismo de la institucionalidad del Estado a las compañías bananeras de Estados Unidos que se establecieron en la Costa Norte, gratificadas con generosas concesiones de tierras a cambio de la construcción de ferrocarriles desde los primeros años del siglo XX.

Posteriormente, con el asenso del general Tiburcio Carías Andino a la Presidencia de la República, en febrero de 1933, se inició una nueva etapa en la vida institucional del país. Esta fue marcada por el sello caudillista y personalista de Carías, que incluso logró fusionar la administración del Estado con el Partido Nacional. La lógica dictatorial y de partido único lo llevó a manipular la Constitución a su gusto, en primer lugar derogando la de 1924 y creando una nueva, la de 1936, por la que prolongaba su mandato hasta 1943 y posteriormente hasta 1948. Durante el régimen carriista la represión, persecución, encarcelamiento, exilio y muerte de sus opositores fue consustancial a su estilo de gobierno, a lo que no le faltó la justificación ideológica de que todo se hacía para asegurar la “estabilidad política” y la “paz social”.

La dictadura fue reemplazada por el gobierno civil de Juan Manuel Gálvez, del mismo partido que Carías, pero que procuró guardar distancia de su viejo caudillo al impulsar un proceso de reforma institucional en parte patrocinado por los recién creados organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Bajo estos auspicios nacieron el Banco Central de

Honduras y el Banco Nacional de Fomento (1950); el Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Turismo; se emitieron leyes innovadoras como el Código de Comercio, que fue un referente importante como modelo de legislación para América Latina, así como la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El énfasis de la reforma de Gálvez recayó sobre los aspectos institucionales del Estado. En lo económico su discurso promovía el desarrollo de la agricultura de exportación, especialmente del cacao, la caña de azúcar, el café y el banano, como lo habían hecho antes los reformadores liberales de 1876. Además, Gálvez comprendía que el desarrollo de la infraestructura vial era vital para la integración nacional, con la idea de desarrollar un mercado interno conectado con la capital y las plantaciones bananeras de la Costa Norte.

Durante este periodo la gobernabilidad observó niveles aceptables, pese a que el movimiento obrero y campesino comenzaba su despertar después de la persecución y represión que experimentó durante la dictadura carriista. Este despertar hizo posible la gran huelga bananera de 1954, que determinó el rumbo de la reforma legislativa e institucional en materia de Trabajo y Seguridad Social que pocos años después llevó a cabo el gobierno de Ramón Villeda Morales (1957-1963).

Hasta ese momento todo esfuerzo reformista se hizo en el ámbito del Estado, para su fortalecimiento institucional y a partir de enfoques vinculados al desarrollo económico, sin establecer un Estado de Derecho que fuera capaz de limitar adecuadamente los poderes omnímodos que se les asignaban a quienes ejercían las funciones del gobierno.

A fines de 1954 Gálvez fue sustituido, por un corto periodo, por su Vicepresidente, Julio Lozano Díaz, que quiso continuar en el cargo por medios ilícitos proclamándose Jefe Supremo del Estado. Las prácticas corruptas y su feroz política de represión contra sus opositores y el movimiento social y popular, hicieron que en octubre de 1956 las Fuerzas Armadas encabezaran un golpe de Estado que lo derrocó. Desde entonces, las Fuerzas Armadas fueron la institución que más se robusteció en el marco de la institucionalidad estatal, apoyadas desde los años 50 por una asistencia creciente del gobierno de Estados Unidos y sus políticas contrainsurgentes (convenio bilateral de ayuda militar, mayo 1954) que en ese tiempo se dirigían contra la revolución Guatemalteca de 1944.

El contexto propicio para consolidarse como institución y como elemento decisivo de la política nacional lo aportó la Constitución de 1957, que les confirió un estatus de autonomía que de hecho las colocaba fuera del control del gobierno civil. Esta autonomía, sumada a su alianza con los sectores más conservadores del país, llevó a que las Fuerzas Armadas impusieran su voluntad y marcaran el rumbo del país a través de los golpes de Estado perpetrados en 1963 y en 1972. Así se instaló y robusteció un proceso continuo de militarización del Estado y la sociedad, que perduró inalterado hasta mediados de los años 90.

Durante la década de los 80, luego del supuesto retorno al orden democrático en 1982, la institucionalidad del Estado se subordinó a los objetivos de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, dirigida por las Fuerzas Armadas y sustentada por los gobiernos civiles. Los poderes formales del Estado simplemente obedecían, o no contradecían sus dictados, lo que facilitó un ambiente favorable a la impunidad frente a flagrantes violaciones a los derechos humanos como las detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones y asesinatos de centenares de hondureños.

Llegada la década de los noventa y terminada la guerra fría a favor de los Estados Unidos, se inauguró la etapa de los programas de ajuste de la economía que introdujeron con toda su dureza las políticas económicas neoliberales, a cuyos propósitos se acomodó la institucionalidad y la legislación nacional. Sin embargo, las reformas económicas vinieron aparejadas de ciertas reformas en la institucionalidad, relacionadas con la construcción de un Estado Democrático de Derecho que amparó la creación de instituciones como el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. No obstante, tanto la reforma del Estado como la nueva institucionalidad creada desde la década de 1990 no han logrado consolidarse debido, principalmente, a la manipulación política del bipartidismo gobernante y a su falta de autonomía política e institucional.

## **EI SIGLO XXI: ENTRE EL MITCH (1998) Y LA RUPTURA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL (2009)**

En su historia reciente, la institucionalidad hondureña ha sido marcada por los efectos del huracán Mitch (octubre, 1998) y la ruptura del orden constitucional (junio, 2009), ambos fenómenos, aunque de distinta naturaleza, responden a fenómenos sociales y políticos determinados por la historia hondureña. Comparativamente, ambos concitaron la reacción

espontanea de la ciudadanía hondureña y la comunidad internacional, además de sacudir las bases de la débil institucionalidad democrática del país.

La convergencia activa de actores nacionales e internacionales hizo pensar en que la tragedia del huracán Mitch se convertiría en una oportunidad para el desarrollo social, económico, político e institucional al iniciarse el nuevo siglo. Reducción de la vulnerabilidad social y económica, transparencia y buen gobierno, consolidación de la democracia, respeto a los derechos humanos y reducción de la deuda externa fueron puntos centrales en la Declaración de Estocolmo (mayo, 1999). Se hizo efectiva la condonación de la deuda externa, se definió y puso en marcha una estrategia para reducir la pobreza, se implementaron decisiones para modernizar la institucionalidad del Estado y se institucionalizaron mecanismos de participación ciudadana para garantizar la vigilancia social de la gestión pública; sin embargo, la vulnerabilidad institucional del país es tan precaria como su vulnerabilidad social y ambiental.

Algunos analistas políticos, previendo los riesgos y amenazas del periodo post Mitch, expresaban que “La ingobernabilidad que afecta a países como Honduras ya no tiene tanto que ver con las amenazas que suponían en el pasado los ejércitos, siempre ambiciosos de llegar al poder”<sup>101</sup>. No obstante, estos pronósticos fracasaron, el golpe a la democracia lo volvió a asestar una alianza de personajes civiles y militares, que nunca dejaron de tener ni ambicionar el poder. La diferencia, en esta nueva era, fue la forma de ejecutar y presentar el golpe de Estado al que ahora ellos mismos le denominan “sucesión constitucional”, a la altura de la “monarquía nacional del siglo XXI.”

### **DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDAD EN EL NUEVO SIGLO: PROFUNDIZACIÓN DE LA IMPUNIDAD Y LA CORRUPCIÓN**

En el siglo XXI, el continuo saqueo del erario, la concesión ilícita y acelerada de los recursos naturales a la empresa nacional y transnacional, el irrespeto a la institucionalidad democrática y el desprecio por la vida del ser humano se han convertido en un hecho cotidiano en nuestra sociedad. Y con ello la impunidad y la corrupción pública se han profundizado. Los responsables de dirigir las instituciones más importantes en los tres poderes del

<sup>101</sup> TORRES, Manuel., *Huracán Mitch 1998-2003, Retrato social de una tragedia natural*, CEDOH, Tegucigalpa, 2004.

Estado siguen siendo electos a través de mecanismos determinados por su grado de fidelidad a los sectores con mayor peso político y económico.

Con el control de la cúpula de las instituciones del Estado se garantiza a la vez el control de toda la institucionalidad del país, desde la cima hasta el último escalón en cualquier dependencia estatal. Las instituciones descartaron así todo criterio vinculado a una correcta y sana administración, hasta convertir a los servidores públicos en intermediarios de los requerimientos de aquellos que les favorecieron en sus nombramientos. Las voces que desatienden este lineamiento son silenciadas bajo cualquier mecanismo de represión, sabiendo que la impunidad está garantizada<sup>102</sup>. Por mucho tiempo se argumentó que la inmunidad que la ley les otorgaba a los altos funcionarios del Estado era un obstáculo insalvable<sup>103</sup> en la lucha anticorrupción, sin embargo, hoy en día esa inmunidad no existe legalmente, pero la impunidad de los corruptos galopa sin obstáculo que detenga su marcha.

Este escenario fue el que condujo a la prolongada huelga contra la corrupción de abril y mayo de 2008, impulsada por fiscales del Ministerio Público y acompañada masivamente por una ciudadanía que se hartó de tanta corrupción y de la descarada impunidad que la protege. Sin embargo, la demanda social de justicia y castigo a la corrupción hizo que la institucionalidad corrupta se atrincherara para salir airosa nuevamente, ratificando así la impunidad de que gozan quienes han convertido al Estado en su patrimonio particular.

En el informe de Transparencia Internacional (TI) de 2009, Honduras ocupa la posición 126 de 180 países, es decir, se ubica entre los más corruptos del mundo. Entre los países latinoamericanos, Honduras ocupa el lugar número 26, superado únicamente por Guyana, Nicaragua, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Haití. Y en el área centroamericana ocupa el segundo lugar entre los países más corruptos y se ratifica, como en

<sup>102</sup> El último ejemplo lo constituye la decisión del pleno de los magistrados de la actual Corte Suprema de Justicia de despedir a tres jueces y una magistrada, en mayo de 2009, por sostener una postura contra el golpe de Estado, al cual se adhirió el máximo tribunal desde el mismo 28 de junio de 2009. En agosto de 2004 diez fiscales del Ministerio Público fueron despedidos y 17 rotados de sus cargos, por denunciar y oponerse a la decisión del entonces Fiscal General Ovidio Navarro, de interrumpir la persecución penal en más de 100 casos de corrupción a los que se vincula a altos personajes de la vida económica y política del país.

<sup>103</sup> La inmunidad y las inhabilidades para luchar contra la Corrupción en Honduras, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras. FOPRIDEH/Fundación Interamericana de Abogados FIA, p. 49.

los años anteriores, que en esta nación la “corrupción es percibida como desenfrenada”<sup>104</sup>.

Por su parte, el Foro Social Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) en un estudio publicado en mayo de 2009 estima que si persiste el crecimiento interanual de 12% del Presupuesto General de Egresos e Ingresos, y se mantiene la tasa promedio de 10% de corrupción, Honduras perderá a manos de los corruptos entre los años 2008 y 2015 una suma no menor a 139 mil 086.9 millones de lempiras<sup>105</sup>. Este monto supera al Presupuesto General de la República, que en 2010 es de 121 mil 990 millones de lempiras.

Una institucionalidad y un sistema judicial que es incapaz de salir del control de las elites políticas y económicas, es un generador permanente de impunidad ante la corrupción pública y otras expresiones de la criminalidad. En estas condiciones, la legitimidad del sistema democrático se encuentra en una precariedad extrema.

#### **ASCENSO DEL CRIMEN ORGANIZADO A LA VIDA POLITICA E INSTITUCIONAL**

La falta de transparencia y de controles reales en las campañas electorales, por parte del Estado y la sociedad civil, son un terreno fértil para que dinero y otros recursos procedentes de actividades ilícitas, como las del crimen organizado, se inserten en la vida política e institucional de Honduras. Son muchas las voces que afirman que este es un narco-Estado<sup>106</sup>: el ya fallecido diputado Ávila Panchame<sup>107</sup> fue condenado por tráfico ilícito de drogas; otro diputado al PARLACEN fue enjuiciado por un delito similar; varios jueces y fiscales han sido cuestionados porque en casos concretos, al margen de la ley, han beneficiado a personajes del crimen organizado que operan en su jurisdicción judicial; un fiscal<sup>108</sup>, asignado en la región de La Mosquitia (Gracias a

Dios), donde las actividades del narcotráfico han sido reconocidas, desapareció misteriosamente y no se volvió a saber de él, no obstante, hasta la fecha ninguna institución judicial ha presentado un informe sobre este incomprensible acontecimiento. Es decir, al control de la institucionalidad estatal, ejercido por la elite política y económica gobernante, se suma ahora el del crimen organizado, que también genera corrupción e impunidad. Esta realidad es un secreto a voces en muchos estratos policiales y judiciales, convirtiéndose en una situación tan natural que a nadie asombra y pocos se quejan por los riesgos que ello implica.

La institucionalidad hondureña está sucumbiendo ante el sutil accionar de los sectores políticos, económicos y del crimen organizado que a través de un abanico de prácticas corruptas la pusieron a su entera disposición. Un hecho relevante en esta situación es que de la acción sutil y persuasiva se está pasando a un control que se ejerce violentamente. En este marco pueden inscribirse hechos como los atentados sufridos por varios servidores públicos, entre otros la Jueza del Tribunal de Sentencias de San Pedro Sula, Alba Leticia Bueso, que culminó en su asesinato; el ex fiscal de lucha anticorrupción en San Pedro Sula, abogado Luis Javier Santos Cruz; y, el asesinato del director de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico del Ministerio Público, Julián Aristides González. Asimismo, el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 marca un ascenso en la voracidad y agresividad de los grupos de poder que han sometido y puesto a su disposición la institucionalidad del Estado.

Este escenario puede ser una explicación convincente del aumento de los índices de muertes violentas en Honduras. Según reportes de los entes especializados, en los últimos cinco años la tasa de homicidios se duplicó, pasando de 37.2 a 66.8 homicidios por cada cien mil habitantes. Este desprecio por la vida debiera situar al Estado hondureño en una situación de emergencia humanitaria, sin embargo, las decisiones tomadas hasta ahora han sido orientadas a favorecer políticas represivas que pretenden controlar la violencia social con violencia policial y a aumentar los presupuestos de la Secretaría de Seguridad y las Fuerzas Armadas, que ahora también ejercen funciones policiales como parte de un nuevo programa de militarización social.

<sup>104</sup> Informe de Transparencia Internacional. 2009.

<sup>105</sup> Alrededor de 7 mil 300 millones de dólares. FOSDEH/MADJ, La lucha contra la corrupción. Escenarios y Prospectivas 2009-2015, Tegucigalpa, mayo 2009, p. 7.

<sup>106</sup> El Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Ramón Custodio López, en la edición del 11 de junio de 2010 de diario tiempo, afirma que Honduras es un narco Estado.

<sup>107</sup> Los casos del victimado legislador Armando Ávila Panchame y del diputado al Parlamento Centroamericano, César Díaz Flores, son una muestra del grado de infiltración del narcotráfico en la institucionalidad y el sistema político del país. *La Prensa*, 11 de agosto de 2008.

<sup>108</sup> Desde el 23 de octubre de 2008 se reportó el desaparecimiento del Fiscal Juan Bautista Vargas, quién había sido trasladado de La Mosquitia a la ciudad de San Pedro Sula, un agente de investigación con quien fue visto por última vez, Elder Medrano, apareció muerto días después del desaparecimiento del Fiscal.

## LOS PARTIDOS POLITICOS COMO EXPRESIÓN DE LOS GRUPOS DE PODER POLITICO Y ECONOMICO: EL PARTIDO ÚNICO

La ruptura del orden constitucional, el 28 de junio de 2009, mostró sin maquillajes el verdadero rostro de los partidos y la clase política hondureña: cuatro de los cinco partidos políticos, desde sus cúpulas, se adhirió al golpe de Estado. Por su parte, el Partido Unificación Democrática se sumó a la resistencia contra el golpe, motivado por sus estrechos vínculos con el derrocado presidente Zelaya.

Superada la etapa de agitación post-golpe, los cinco partidos políticos hicieron causa común para legitimar la ruptura de la democracia, participando sin reservas en un proceso electoral que fue desconocido por la comunidad internacional y rechazado por la mayor parte de la ciudadanía nacional opuesta al golpe de Estado. Actualmente, estos cinco partidos integran formalmente el gobierno que surgió de las elecciones de noviembre de 2009 y tres de los candidatos presidenciales perdedores forman parte del Poder Ejecutivo como secretarios de Estado<sup>109</sup>; asimismo, la junta directiva del Congreso Nacional está integrada por diputados de los cinco partidos políticos.

En este contexto no resulta descabellado decir que en Honduras rige un régimen de “partido único”, que avala y sustenta los intereses de la élite política y económica que ejerce su hegemonía política desde la reinstauración del bipartidismo en 1982. Por esto no está demás preguntar: ¿Acaso no es del supuesto “gobierno de unidad nacional” del que se espera obtener un ambiente favorable para que la comunidad internacional reconozca a Honduras, para que los políticos y los empresarios sigan disfrutando de la piñata en la que han convertido al Estado Hondureño?

## ABSTENCIONISMO Y CRISIS DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL

Entre 1997 y 2005 el abstencionismo creció desde un veintiocho por ciento (28%) hasta un cuarenta y cinco por ciento (45%), llegando a casi la mitad de los “electores” empadronados, sin contar los votos blancos o nulos<sup>110</sup>. De las elecciones generales de

2009, llevadas a cabo bajo el régimen de facto, es aventurado hacer una valoración del abstencionismo, entre otras razones por la falta de transparencia y controles confiables. Los reportes del Tribunal Supremo Electoral sostienen que concurrieron a las urnas 2, 146,012<sup>111</sup> de los 4.6 millones de electores inscritos en el padrón electoral, lo que demuestra que el abstencionismo superó el 50%. Las estrategias de los politiqueros, para persuadir a los electores de que postulen a cargos de elección popular a figuras religiosas o estrellas de los deportes, han sido insuficientes para disminuir los alarmantes índices de abstencionismo electoral. Desde esta perspectiva, la democracia electoral hondureña se encuentra en crisis.

## MOVIMIENTOS SOCIALES QUE NO INFLUYEN EN LA VIDA POLITICA

Las luchas por la defensa de los recursos naturales cohesionaron al movimiento social hondureño en la última década<sup>112</sup>, entre otras la oposición a la industria minera; el rechazo a la privatización del servicio de agua potable; y, la defensa del bosque, cuyas acciones han fortalecido las instancias nacionales de los movimientos sociales. De igual manera se han consolidado los espacios de defensa de los derechos de las mujeres; de las organizaciones y personas que expresan preferencias sexuales diversas; los movimientos comunitarios; incluso han surgido algunos movimientos asociativos en instituciones específicas del Estado, que defienden valores consustanciales a la democracia como la independencia judicial, el castigo a la corrupción y la gestión transparente de la administración pública.

Más allá de estas instancias se puede identificar al menos cuatro obstáculos que le han impedido al movimiento social tener un papel decisivo en la democratización del Estado. Primero, ser proclive a los dictados de un sistema de partidos ampliamente cuestionado. Es notorio que la base, y gran parte de la dirigencia del movimiento social, está vinculada a los partidos políticos, principalmente a los históricos. Segundo, su propia incapacidad para aglutinar y convocar a las mayorías, por lo que el movimiento social crece más en siglas que en la construcción de bases con capacidad de movilización e incidencia en

<sup>109</sup> César Ham, ex candidato presidencial del Partido Unificación Democrática, fue nombrado Ministro Director del Instituto Nacional Agrario; Bernard Martínez, del Partido Innovación y Unidad asumió el Ministerio de Cultura, Artes y Deportes; y, Felícito Ávila, de la Democracia cristiana, es Ministro de Trabajo y Previsión Social; con sus nombramientos los mandos intermedios de dichas instituciones han sido asumidos por activistas de estos tres partidos.  
9 www.miradorelectorahh.org

<sup>111</sup> Acuerdo No 033-2009 del Tribunal Supremo Electoral, que contiene la declaratoria oficial de las elecciones, emitido el 21 de diciembre de 2009.

<sup>112</sup> En agosto de 2003, la demanda contra la privatización del agua, logró paralizar la ciudad capital con una de las manifestaciones más grandes del movimiento popular hondureño; de esa histórica movilización surgió la Coordinadora Nacional de Resistencia Popular, que por mucho tiempo núcleo a todos los espacios del movimiento popular de Honduras

la gestión pública. Tercero, la cooptación de líderes y lideresas de los movimientos sociales por parte del sistema político corrupto y corruptor, generando desprestigio para estos movimientos ante la ciudadanía. Por ejemplo, varios sectores organizados participan en la toma de decisiones en instituciones del Estado, entre otras las centrales obreras que intervienen en la selección de magistrados y magistradas a la Corte Suprema de Justicia; los movimientos feministas, campesinos y obreros participan en el Consejo Ciudadano que vigila y establece directrices para el Ministerio Público; sin embargo, en la práctica, estos movimientos y sus organizaciones no tienen ninguna incidencia en la dirección de dichas instituciones. Cuarto, la ausencia de un planteamiento político e ideológico, que corresponda y exprese nuestra realidad, por lo que no se percibe claramente cuál es el modelo político, económico, social y cultural al que aspira el movimiento social hondureño. Esto, además, obstaculiza la definición de los mecanismos de su participación en la gestión pública y reduce sus acciones a demandas estrictamente reivindicativas.

Desde el reciente golpe de Estado, el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP) se presenta como un espacio aglutinador del movimiento social, que además logra convocar a un importante sector de la población que antes estuvo al margen de toda participación política y social. Asimismo, agrupa a un sector de las organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales tienen capacidad para generar propuestas relacionadas con la conducción del Estado y la gestión de fondos ante la comunidad internacional. Sin embargo, el FNRP enfrenta la dificultad de estar conformado por sectores políticos y sociales que han ayudado a construir el desprestigiado sistema de partidos políticos, y más grave aún, es que estos sectores políticos tradicionales tienen mucho peso en el seno del FNRP. No obstante, el mayor riesgo consiste en que los políticos tradicionales que participan en el FNRP no dan muestras de haber abandonado sus cuestionadas prácticas de instrumentalizar a la ciudadanía y traficar con sus necesidades fundamentales.

## LA REFORMA INSTITUCIONAL

Vista desde el plano del tiempo, la reforma a la institucionalidad hondureña del nuevo siglo necesariamente se valorará positivamente, porque teóricamente incluye los elementos vitales para consolidar la democracia. La década de los 90 heredó instituciones como el Ministerio Público, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, el Consejo Nacional Anticorrupción y otras que tienen un

papel importantísimo para consolidar nuestro Estado de Derecho.

Desde el año 2000 se fueron proyectando consensos importantes, orientados a poner en práctica cambios en la institucionalidad para mejorar el sistema de administración de justicia; volver transparentes y confiables los procesos electorales; inscribir en la Constitución los mecanismos de consulta propios de la democracia participativa; mejorar las instancias de fiscalización del Estado; hacer más eficiente el manejo de los Recursos naturales e impulsar una profunda transformación en la educación superior.

Con el propósito de despolitizar el Poder judicial, se introdujo la reforma constitucional que estableció elementos novedosos como los siguientes: El pleno de la Corte Suprema de Justicia ya no estará integrado por 9, sino por 15 magistrados y/o magistradas; el máximo tribunal se dividirá en salas, destacándose entre éstas la Sala Constitucional; se creó el Consejo de la Judicatura, que separa la función de gobierno o administrativa de la función de Juzgar, propia de la jurisdicción; el periodo de duración en el cargo de magistrado pasó de 4 a 7 años, para que no coincidiera con el cambio de gobierno cada 4 años; se creó la Junta Nominadora de candidatos a magistrados, abierta a la participación de distintos sectores sociales en la selección de los candidatos a magistrados o magistradas. Desde el año 2002 entró en vigencia plena el nuevo Código Procesal Penal, con el que se inauguró un nuevo sistema de enjuiciamiento en materia penal, que en lugar del modelo inquisitivo instauró un modelo mixto pro acusatorio, teóricamente respetuoso de los derechos humanos y que, además, permite la participación ciudadana a través de juicios orales y públicos.

La crisis del sistema penitenciario se aliviaría con la creación de la figura de los jueces de ejecución, encargados de asegurar la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de penas y, en general, de vigilar y velar por el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Al aproximarse una década de vigencia de esta reforma, vale la pena preguntarse: ¿se despolitizó o despartidizó el poder judicial? ¿Se mejoró el acceso a la justicia para la ciudadanía? ¿Mejóro la imagen del poder judicial? ¿Las cárceles dejaron de ser un espacio sin ley? ¿Se respeta la Carrera Judicial?

Al igual que el sistema judicial, el sistema electoral fue modificado para transparentar, tecnificar y eficientar el proceso electoral y regular el funcionamiento de los partidos políticos. En el 2004 se emitió una nueva Ley



Electoral y de las Instituciones Políticas, que simplificó la labor del nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE) al desaparecer el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE).

Es relevante establecer que en la práctica, más allá de sus fundamentos teóricos, con esta reforma los procesos electorales se volvieron más excluyentes y antidemocráticos, ya que el TSE es integrado únicamente por tres magistrados electos por el Congreso Nacional; mientras que el TNE era integrado por un representante de los partidos políticos y la Corte Suprema de Justicia. Otro dato relevante es el deliberado irrespeto, por parte del Congreso Nacional, de los requisitos para nombrar a los magistrados del TSE<sup>113</sup>. Para el caso, dos de los magistrados que integran actualmente el TSE fueron nombrados en tales cargos, a pesar de ostentar cargos de elección popular, lo que viola una prohibición establecida en la Constitución de la República.

En esta misma dirección se establecen en la Constitución de la República, a través de la reforma al artículo 5, las figuras del plebiscito y el referéndum. Sin embargo, éstas nacieron con una serie de condicionamientos y limitaciones a la participación ciudadana, aparte de que su regulación, a través de una ley secundaria, se produjo hasta después de la ruptura del orden constitucional en el 2009; más como una herramienta para disuadir la agitación social, que demandaba más espacios de participación y control de la gestión pública.

La Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad administrativa fueron sustituidas por el Tribunal Superior de Cuentas (TSC); además, se emitió la Ley de Acceso a la Información Pública, que pone en marcha al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).

La lucha contra la corrupción tiene un nuevo escenario, en el que la transparencia y el acceso a la información pública deben garantizar la prevención y sanción de dicho crimen. El IAIP rápidamente entró en una profunda crisis, que lo condujo a remover de sus cargos a quienes habían sido nombrados como comisionados de dicha dependencia. Los datos aquí citados, sobre la escandalosa corrupción

<sup>113</sup> David Matamoras Batson y Enrique Ortez Sequeiro, actuales magistrados del TSE, fueron nombrados en abierta violación al artículo 56, inciso 2, de la Constitución de la República; que prohíbe que se nombre como magistrados a quienes estén nominados u ostenten cargos de elección popular. Matamoras Bastón, al momento de su nombramiento, era diputado al Congreso Nacional por el Partido Nacional; y, Ortez Sequeiro, era regidor de la Municipalidad del Distrito central.

prevaleciente en Honduras, conducen a una pregunta obligada: ¿Cuán útil ha sido la creación del TSC en un país donde la corrupción sigue siendo desenfadada y sus consecuencias se mantienen en niveles alarmantes?

La crisis medioambiental, la destrucción incontenible de la riqueza forestal y la corrupción generalizada obligaron al cierre de la desprestigiada Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), reemplazada desde el 2008 por el Instituto de Conservación Forestal (ICF), que en términos de resultados sigue la misma ruta de su antecesora.

El contenido de las reformas mencionadas refleja que en Honduras existe una clase política que ve con claridad la ruta que debe seguir el proceso de democratización del país, por lo que debe entenderse que los obstáculos que se le interponen a la democracia no se vinculan a la torpeza o la ignorancia de la clase política, sino a un comportamiento político fríamente definido para garantizar la dominación impune de las élites sobre la mayoría de la población.

Con estas reformas se logró vincular a importantes sectores de la sociedad con la institucionalidad del Estado, como centrales obreras, colegios profesionales, movimientos feministas, centrales campesinas y otros que participan en espacios de decisión para nombrar a los responsables de dirigir instituciones como la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, la Ley de Acceso a la Información Pública y la creación de un Instituto de Acceso a la Información Pública fue una demanda de la sociedad civil, que encontró eco en el Poder Legislativo y finalmente aprobada a conveniencia de los sectores políticos interesados.

### **REFORMA INSTITUCIONAL: ENTRE EL MAQUILLAJE Y LA FALSEDAD**

Es inocultable que muchas de las iniciativas que se concretan en la reforma institucional no nacieron de un interés genuino de los partidos o la clase política, sino de la presión ejercida por la sociedad civil y la comunidad internacional para garantizar condiciones de seguridad jurídica y generar avances hacia una cultura democrática, según los nuevos estándares de la globalización universal. La clase política nacional es consciente de que muchas de las reformas que aprueba son sólo mecanismos para disminuir la presión internacional y nacional generada por algunos temas. Pero a la hora de la verdad está segura de imponer su voluntad a toda costa, incluso está dispuesta a arriesgarse a sufrir un aislamiento

internacional, como ha sucedido después del reciente golpe de Estado.

Por otra parte, las reformas institucionales antes descritas se realizaron para despolitizar, transparentar y eficientar la administración pública como medio para consolidar el ordenamiento jurídico; sin embargo, el control ejercido por las elites económicas en los partidos políticos ha hecho que éstos retrocedan al cinismo y una práctica política vulgar. Como resultado, los partidos políticos han desaparecido como intermediarios válidos y eficaces entre la sociedad civil, el sistema político y el Estado.

Al respecto, resulta ilustrativa la forma en que el Congreso Nacional elige a los funcionarios que dirigen instituciones fundamentales como el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral, el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, que se realiza en conciliábulos que se llevan a cabo en las lujosas mansiones de los “dueños de los partidos políticos”. Allí se decide quiénes reúnen los requisitos para formar parte de las cúpulas que dirigen estas instituciones, no por su capacidad y experiencia, sino por su predisposición a defender los intereses de la clase política desde los espacios que provee la institucionalidad del Estado.

La aprobación y el nombramiento de los candidatos a estos cargos en el Congreso Nacional es una mera formalidad, llevada a cabo por diputados y diputadas cuya selección y aprobación pasó previamente por el mismo ritual, con los mismos personajes y en las mismas mansiones. Toda la administración pública está marcada por este mecanismo de apadrinamiento, manipulación y distorsión de la institucionalidad, que por su uso habitual queda al servicio exclusivo de un reducido grupo de familias pudientes.

La profesionalización de la administración pública, los sistemas de carrera, el respeto a la legalidad, son puras declaraciones o contenidos teóricos aplicables sólo en función de las conveniencias de las elites políticas y económicas que gobiernan la política nacional. El reflejo más evidente de lo antes expresado fue el alineamiento de la institucionalidad del Estado con la ruptura del orden constitucional por el golpe de Estado el 28 de junio de 2009, que en lugar de condenar el golpe lo proclamó como una sucesión constitucional, una figura que no existe en la legislación nacional. Todo lo anterior conduce a la conclusión de que la reforma a la institucionalidad, en este nuevo siglo, ha sido un simple maquillaje para

cubrirle el rostro a la vieja y gastada institucionalidad del pasado.

## ¿Y EL ESTADO DE DERECHO?

Según la Constitución de la República, Honduras es un Estado de Derecho<sup>114</sup>. Esta declaración asegura la vigencia del imperio de la ley, como manifestación de la voluntad soberana del pueblo; la división de poderes, autónomos e independientes entre sí para garantizar un equilibrio respetuoso del ejercicio del poder. Todo lo cual contribuye a un ejercicio legítimo del poder ante la ciudadanía, cuyo complemento es la presencia de instancias independientes para garantizar la vigencia del principio de legalidad e igualdad ante la ley. Mientras el Estado de Derecho y sus instituciones se mantienen vigentes, el respeto a los derechos humanos y la dignidad humana se manifiestan de la misma forma. Sin embargo, del dicho al hecho hay mucho trecho, dice la sabiduría popular. Como lo demuestra nuestra propia historia, en Honduras la ley no es la expresión de la voluntad soberana del pueblo, sino el instrumento más preciso para la defensa de los intereses de los reducidos sectores sociales que dominan el Estado. Y por ello, cada día se apuesta a la solución de los conflictos políticos y sociales al margen de la legalidad establecida.

La separación de poderes es pura fachada, puesto que los tres poderes son una expresión unánime de los intereses de la reducida elite pudiente; y, cuando asoman algunas posibilidades para llevar a cabo su separación, se recurre a los golpes de Estado como solución. En la década de los 80 del siglo pasado se exigió el castigo de quienes violaron los derechos humanos, sin embargo, con el reciente golpe de Estado se incurrió en las mismas violaciones y se recurrió a la institucionalidad del Estado para llevarlas a cabo, como también pasó en aquella década. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han dado cuenta de esta triste realidad, a través de visitas e informes oficiales. Por esta, y por otras tantas razones, lo único que existe de Estado de Derecho en Honduras es la necesidad urgente de construirlo.

---

<sup>114</sup> Constitución de la República. Artículo 1. Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social.

## PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD HONDUREÑA

### 1. Necesitamos un salto al futuro

Los desafíos actuales de la sociedad hondureña, y sobre todo sus soluciones, se pueden concebir como la necesidad de un salto al futuro<sup>115</sup>, en lugar de buscar respuestas en nuestro pasado autoritario y dictatorial. Hasta el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, los expertos en la materia daban por hecho que, desde fines de la década de los 90, los países centroamericanos habían superado el umbral de la transición democrática y ahora podían avanzar hacia una democracia horizontal y hasta transversal<sup>116</sup>, para consolidar su institucionalidad democrática.

Ante las insuficiencias y debilidades de la transición democrática, la democracia de esta región se ubicó en una “zona gris”, con la posibilidad de retornar a modelos autoritarios y militaristas que la condujeran a una “zona oscura”, lejos de las democracias liberales. El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 hizo que Honduras entrara de lleno en esa “zona oscura”, territorio de la ilegalidad, la ilegitimidad y el gobierno antidemocrático. Por su propia historia, Honduras había acumulado décadas de rezago y un elevado déficit en materia de democracia política y social. Desde el cumplimiento de los derechos ciudadanos hasta la dotación de los servicios básicos, Honduras necesita dejar de dar pasos, para iniciar un salto enorme, que mejore la calidad de vida de su población y dignifique a sus ciudadanos. El golpe de Estado y la miopía política de los gobernantes de hoy hacen que este salto sea hacia atrás, hacia el pasado y no hacia el futuro.

A ello contribuyen también el descrédito internacional de Honduras y el desplome casi total de la escasa confianza que la población tenía en sus instituciones, incluso antes del golpe; ahora se requiere un esfuerzo mayor para levantarse y hasta para definir un nuevo impulso, que concrete el salto hacia el futuro, desde el oscurantismo autoritario hacia la claridad democrática.

<sup>115</sup> BARAHONA. Marvin. Revista Envío-Honduras, No. 24, Tegucigalpa, abril de 2010, ¿Qué implica construir un nuevo paradigma? Pág. 20.

<sup>116</sup> Ricardo Córdova / Günther Maihold **DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN CENTROAMÉRICA. PERSPECTIVAS HACIA EL 2020**

### 2. Es indispensable un sujeto social que funde una práctica política que dignifique al ser humano

El progreso del abstencionismo en los torneos electorales, el desprestigio de los partidos políticos y las debilidades del movimiento social contrastaron con las grandes movilizaciones que la ciudadanía llevó a cabo como reacción ante el reciente golpe de Estado, correspondidas por movilizaciones a favor del golpe.

En ambas vertientes, la ciudadanía se movilizó para defender la democracia, cada una desde su propia perspectiva. Esto indica la necesidad de construir y fortalecer un sistema verdaderamente democrático, reafirmado en su propia institucionalidad. Por esto, el mayor desafío es construir una instancia que de forma permanente contribuya a implementar una práctica auténtica de ciudadanía, que fortalezca la democratización política y social.

Este proceso requiere nuevos liderazgos, que contribuyan a superar el desgaste y el descrédito en el que han entrado muchos de los viejos liderazgos políticos nacionales y populares, que ayuden a forjar nuevas prácticas políticas al margen de la demagogia y enaltezcan al ser humano. La ciudadanía debe promover esta instancia política y social, que sin llegar a ser un partido político tenga capacidad de decisión política y ejerza control sobre el ejercicio del poder político. Esto es posible si toda propuesta política se llena de sustancia ética y si los nuevos valores políticos y sociales son capaces de inspirar la movilización ciudadana para incidir en la construcción de una gestión responsable y transparente del Estado y la sociedad.

### 3. El imperio de la verdad y la justicia

Para que la verdad y la justicia se impongan, “Es deseable que la justicia sea un complemento de la verdad y que entre ambas auxilien la construcción de una memoria sana y vigorosa”<sup>117</sup>. Los responsables del fracaso institucional de Honduras, como de la pobreza y la miseria en la que vive la mayoría de su población, tienen nombre y apellido, como lo demuestran sus desproporcionadas fortunas. El borrón y cuenta nueva, promovido por los sectores políticos y sociales interesados en protegerse con el olvido y la impunidad, sólo prolongará y seguramente agudizará la conflictividad política y social en la que ahora vivimos. La sociedad hondureña no puede, ni

<sup>117</sup> BARAHONA. Marvin. Revista Envío-Honduras, No. 24, Tegucigalpa, abril de 2010, Memoria verdad y Justicia. Hacia un nuevo paradigma. Pág. 20

debe, dejar pasar la oportunidad de juzgar política y jurídicamente a los responsables de su fracaso. Y el mejor juicio es aquel que más nos aproxima a la verdad. Las fortunas construidas sobre la miseria de las mayorías no deben seguir recibiendo admiración y premios, por el contrario, puestas bajo el imperio de la ley y la justicia deben contribuir a resolver la dramática situación social en la que Honduras y sus ciudadanos y ciudadanas están inmersos.

#### **4. Consensos necesarios para consolidar un proyecto de nación democrática**

Más allá de nuestras diferencias políticas y sociales, la definición de un proyecto de nación democrática necesita consenso sobre una variedad de grandes temas, entre otros:

- a) Una redistribución justa de la riqueza nacional.
- b) Un modelo de administración de justicia con independencia y control ciudadano.
- c) Un pacto por la vida y por el respeto irrestricto a los derechos humanos, que erradique los abusos de poder y la violencia generalizada.
- d) Transparencia y control de los procesos electorales, con una amplia participación ciudadana y mecanismos efectivos de representación política.
- e) Simplificación de los mecanismos de consulta a los ciudadanos, para que la ciudadanía pueda participar activamente y ejercer control sobre las grandes decisiones nacionales, regionales y locales.
- f) Control ciudadano y comunitario sobre los recursos estratégicos de la nación hondureña, principalmente los recursos naturales.
- g) El mecanismo ideal para lograr estos consensos puede ser el inicio de un proceso que conduzca a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, a partir de la cual se formule y suscriba un nuevo pacto político y social que le permita a Honduras enfrentar con posibilidades de éxito sus retos presentes y futuros.

Capítulo

4

## Corrupción y transparencia

El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática

Conferencista  
internacional:

**Alejandro  
Natal**

Conferencista  
nacional:

**Edmundo  
Orellana**

Panel de  
Especialistas:

**Oscar Ávila  
Víctor Sierra**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

En América Latina la corrupción sigue siendo un problema mayor, nueve países no logran superar la puntuación de 5, y otros nueve no logran superar la marca de los 3 puntos. Parecen estar, todos, en una tendencia generalizada a ser países corruptos.

No es un problema de pobreza, como se ha pretendido señalar, igual hay corrupción en Argentina, Venezuela, Brasil o México, tampoco es un problema de tipo de gobierno porque lo mismo existe corrupción en gobiernos de izquierda que de derecha. Para algunos autores es más bien un problema de la cultura de los latinoamericanos.

La corrupción debe ser vista como un proceso que implica acciones individuales o de grupo. Se da a través de un contrato informal, generalmente solo conocido por las partes que entran en corrupción.

Es un conjunto de prácticas dinámicas que pueden variar en el tiempo, a través de las cuales aquellos a los que se les han confiado la protección, administración o monitoreo de un bien público, se aprovechan de asimetrías de poder, de información o posiciones, para favorecer intereses privados, propios o de terceros.

Una característica de la corrupción es el secreto y los incentivos, que generalmente son sobornos, posiciones o favores sexuales, en algunos casos, y que da como resultado la provisión de bienes y servicios, o la información a otros actores.

La parte de incentivos es lo que más se ha estudiado en el mundo, y se ha puesto menos atención a sus efectos y sus consecuencias.

Para que exista la corrupción los individuos deben tener la percepción de que existe la oportunidad de impunidad. Pero, también, tiene que haber coyunturas en el sistema político, económico, por ejemplo la falta de un Estado de Derecho, inequidad, regulación excesiva o no regulación.

En este escenario propicio para la corrupción, la burocracia corrupta rediseña sus actividades para poder recibir más rentas y se crean más espacios sin suficiente control. Se genera escasez artificial, barreras de acceso o regulaciones ficticias para mantener su posición de control.

Cuando se está ante un fenómeno de corrupción generalizada o una cultura de la corrupción, la

corrupción deja de ser una opción y se vuelve una imposición. Se convierte, incluso, en una amenaza, un impuesto que los ciudadanos tienen que pagar.

El efecto en el sistema político es que inhibe el Estado de Derecho, porque hay una aplicación desigual de la ley, quien puede pagar tiene una ley distinta.

También, la corrupción incrementa la desigualdad, construye Estados dualistas, que crean una brecha entre dos sectores de la población, uno de los principales inhibidores de la construcción de la democracia.

La corrupción llega a crear una institucionalidad paralela, más eficiente que la otra institucionalidad, en contra de todos los valores de la modernidad, su único valor es que se puede comprar y la ley no rige. Una consecuencia es que los ciudadanos terminan desconfiando de las instituciones pues saben que lo único que vale es el soborno. Este es uno de los principales problemas para la construcción de un Estado democrático.

Si bien al principio los ciudadanos toleran tales prácticas porque resuelven ciertos problemas, con celeridad y eficiencia, la corrupción añade un costo en términos de contratos y de servicios.

La corrupción tiene efectos muy negativos y perversos sobre el mercado, porque cuando el soborno se vuelve el mecanismo de fijación de los precios, la economía pierde su eficiencia y entonces se generan espirales negativas, con resultados que llevan a un país a la ruina.

El problema tiene que ser abordado en tres ejes. El primero, es que en América Latina hay un limitado entendimiento de lo que son los bienes públicos, la costumbre es que las oligarquías controlen espacios territoriales, productos y procesos.

Existe poca opinión pública en torno al tema de corrupción, y la gente está tan acostumbrada a observar tales prácticas que el acto corrupto ya no es noticia.

El otro problema es el Estado dualista. La costumbre es que el que tiene dinero recibe un trato distinto, una educación distinta, una salud distinta y puede tocar la puerta del ministro sin ningún problema.

Finalmente hay una falta de capital social, no hay tradición de construir productos colectivos que impliquen el trabajo de equipo. Además, existe una

percepción marginal de la participación, se prioriza lo que se puede hacer solo y en secreto.

### **Tendencia histórica**

Históricamente, la limitada comprensión de lo que son los bienes públicos, la existencia de un Estado dualista, en términos de sostener privilegios, y la falta de capital social, han creado un clima propicio para el fenómeno de la corrupción.

La información es un bien público, pero es el bien público que menos atención ha tenido en América Latina. Se entiende como un patrimonio de la clase política, y los políticos creen que por ser políticos son dueños de la información.

Los países de América Latina que tienen ley de acceso a la información siguen teniendo problemas de corrupción, pero están en mejor posición que aquellos que carecen de este tipo de normativas.

Todos los países latinoamericanos parecen estar en una tendencia generalizada a ser países corruptos.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Para enfrentar el fenómeno de la corrupción, una primera solución que hay que considerar, es la de los pesos y contrapesos. Ejemplo, contrapesos institucionales en la revisión de cuentas. Una de las formas es la ciudadanía de los espacios de decisión y poder.

La segunda medida, de tipo administrativa, es cambiar regulaciones excesivas que permiten que algunos funcionarios tengan puntos de control, poner límites a las funciones de los servidores, poner condiciones al tipo de regalos que puedan recibir, poner límites a los privilegios del cargo.

Una tercera vía es la educación. Los centros educativos, como espacios de socialización, en todos los niveles, pueden ayudar a crear programas de monitoreo, formar redes para generar procesos de discusión y análisis, creando capital humano anticorrupción.

La cuarta forma es la participación ciudadana. Esta es la mejor manera de reducir la corrupción, más y mejor información pública accesible a los ciudadanos, más y mejores espacios de deliberación, darle mayor voz al ciudadano y sus organizaciones, en otras palabras más democracia.

Y más sociedad que pueda analizar hacia dónde va y qué quiere. En este punto los medios de comunicación tienen un papel central y neurálgico, sin los medios de comunicación, el combate a la corrupción no se podrá llevar a cabo.

Las organizaciones con propuestas, con capacidad de análisis, con ejercicios en red, que cabilden el gobierno, son la única forma efectiva de crear ciudadanía.

La transparencia es parte de un proceso mucho más amplio que debe tener como meta una rendición de cuentas efectiva, pero sobre todo es el primer paso para llegar a la revisión del pacto social.

## **HONDURAS**

### **Características generales**

El tema de la corrupción se asocia con el poder, con tres centros de poder: uno, los centros de decisión, otro, la especialización y el otro es el control.

Donde hay centro de decisión hay tentación para que se produzcan disfunciones en el ejercicio de las funciones públicas. En los centros de decisión es tradicional encontrar problemas derivados de la evaluación de los factores que determinan qué sentido se le va dar a la decisión.

Generalmente, la decisión siempre queda en los más altos niveles de la administración, en el vértice de la jerarquía administrativa. Es donde se tramita, se procesa y se construye la decisión.

La especialización se muestra más sutil en los casos de corrupción porque no entra en el plano de las decisiones formales administrativas, pero sí están atrás de esas decisiones cuando tienen que ver con aspectos tecnológicos.

Un ejemplo es la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) que está sustentada en el avance de los procesos tecnológicos mundiales. Tiene bajo su control, probablemente, la más rentable de todas las actividades que el Estado pueda prestar.

Se constata como pequeñas compañías que se iniciaron recientemente, hoy son multimillonarias por haber sido adjudicadas las frecuencias de la telefonía móvil, mientras Hondutel es una institución más deficitaria, no solo financieramente, sino, también, en el ámbito tecnológico.



Otros ejemplos de empresas estatales afectadas por la corrupción son la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.

En el sistema de justicia existe en Honduras un mecanismo de los que más entorpecen el acceso a la justicia, es el recurso de Casación, no obstante que hay una sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, porque constituye una violación a los derechos humanos.

En el ámbito financiero fue muy notorio el caso de la quiebra de bancos y sociedades financieras, pese a que el Estado regula y controla las instituciones de la banca privada. Hubo delito financiero, y lo que el congreso hizo fue derogar la ley, luego emitieron otra, y en ese interregno los responsables quedaron impunes.

La corrupción se fortalece, crece y se multiplica porque no hay quien la persiga. Es un asunto que está asociado al tema de la impunidad.

Este tema ha preocupado a diversas organizaciones de sociedad civil. Se pueden citar varios estudios, como los del Centro de Documentación de Honduras y los dos informes nacionales de transparencia presentados por el Consejo Nacional Anticorrupción.

Otros hechos en esta dirección lo fueron la marcha anticorrupción del 2007 y, el siguiente año, la huelga de hambre de 38 días de una decena de fiscales, exigiendo desengavetar los expedientes de 16 casos de corrupción y la suspensión del fiscal general y el adjunto.

En contraposición a la exigencia popular durante la protesta de los fiscales, la empresa privada, el propio Consejo Nacional Anticorrupción, los partidos políticos tradicionales, la jerarquía de la Iglesia Católica y algunos medios de comunicación, se mantuvieron al margen o en posición de crítica contra los huelguistas.

La historia hondureña registra otras situaciones que movilizaron a numerosas organizaciones en rechazo a la corrupción, entre ellos el intento de destituir al ex-Comisionado de Derechos Humanos, Leo Valladares, por haber denunciado varios casos de corrupción en el manejo de la ayuda internacional post Mitch.

A inicios de la década de los 90 los sindicatos y otras organizaciones gremiales, se manifestaron públicamente contra la corrupción. También, en los 80, tuvieron un protagonismo en esta lucha.

Las comisiones ciudadanas de transparencia, en casi la totalidad de las regiones y municipalidades del país, son otro ejemplo de la preocupación e interés de la población en atacar el mal manejo y desvío de los fondos públicos.

El liderazgo de varias organizaciones de sociedad civil tuvo también alta participación cuando se gestaba el Tribunal Superior de Cuentas, en respuesta a la inoperancia de lo que fue la Contraloría General de la República. Igualmente ocurrió con la Ley de Transparencia.

La corrupción debe verse como una cuestión de cultura. El gran problema de Honduras es que todos estamos inmersos en la corrupción, algunos por acción, otros por omisión. Todos en algún momento hemos presenciado un acto de corrupción y nos hemos quedado callados.

### **Tendencia histórica**

El problema de la corrupción ha estado en la agenda de la ciudadanía organizada. Así lo evidencian varias iniciativas y acciones emprendidas con el propósito de enfrentar este flagelo.

Las respuestas de los sucesivos gobiernos para erradicar la corrupción, usualmente han sido tímidas y mediatizadas. La institucionalidad creada para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas no ha funcionado. El sistema político, en alianza con otros grupos de interés, ha utilizado diversos mecanismos para neutralizar esa institucionalidad.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

En la lucha por recuperar la institucionalidad y el orden democrático, algunas acciones que se podrían impulsar en materia de transparencia serían:

- a) Profundizar el repudio social hacia el corrupto: sanción moral y ética por sus actuaciones, no seguirlos colocando en un altar de impunidad social.
- b) Es necesario recuperar las banderas de la transparencia de manos de los corruptos, recuperar el discurso de la honestidad y de los valores.
- c) Construir ciudadanía responsable en la juventud para no repetir el grave error cometido contra la nación.
- d) Profundizar las prácticas ciudadanas de transparencia y rendición de cuentas, en todas

las esferas de la vida pública a nivel comunitario, municipal y nacional.

- e) Hacer del conocimiento de las leyes y su estricta aplicación, una práctica común entre la ciudadanía.
- f) Promover, plantear, demandar y exigir de los funcionarios públicos un ejercicio ético de su actuación pública.
- g) Para que haya gobernabilidad se necesita libertad de expresión y tolerancia a la pluralidad.

www.cedoh.org

## CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática

Alejandro Natal

### INTRODUCCIÓN

Este documento discute la siguiente pregunta: ¿cómo transitar de la corrupción y la opacidad a la transparencia?, pero lo hace de una manera diferente a lo que se ha hecho en otros espacios. Parte de la idea de que esta pregunta encierra de entrada una paradoja, ya que, en la medida en que aquellos que podrían imponer controles jurídicos y administrativos son precisamente los que se benefician del statu quo que la corrupción propicia. Por tanto, este documento plantea que una fuerza necesaria para resolver esta paradoja es la participación de la propia sociedad civil en el proceso. No obstante, es evidente que la capacidad de los ciudadanos para enfrentar a la Medusa de la corrupción es limitada y por ello es menester preguntarse si realíamente los ciudadanos pueden hacer algo; y en caso de que respondamos afirmativamente es necesario, antes que nada, comenzar a resolver algunas limitantes que no permiten que los ciudadanos se apropien efectivamente de la información pública. En este sentido, el documento plantea que la creación de Leyes de transparencia es sólo un primer paso y que posteriormente es menester atender a otros aspectos aquí llamados costos de transacción de la información.

Para analizar este asunto, dividí este documento en tres partes. En la primera de caracterización general, presentaré primero una breve discusión sobre lo que es corrupción, discutiendo distintas visiones, y presentando la que aquí utilizaré como definición de trabajo. Luego discutiré que una de las primeras cosas a hacer para combatir a la Medusa es entender primer la caja de pandora, y luego abrir esta caja negra de los secretos en la que ocurre. En seguida de una segunda parte discutiré el proceso para abrir esta caja. Aquí analizaré brevemente la relación entre la corrupción y la transparencia, mostrando como el acceso a información pública es el primer paso y una variable fundamental para reducir la corrupción y generar transparencia. Para ello hago un breve análisis del derecho a la información analizando sus antecedentes históricos y luego documentando cuál ha sido el impacto real que las leyes de transparencia y acceso a la información han tenido en América

latina. En una tercera parte, discuto los retos y desafíos que quedan pendientes por resolver, con un análisis de lo que en este documento llamo Costos de Transacción del Acceso a la Información Pública, que me sirven como marco para el análisis de las dificultades para construir la Transparencia en la región. Analizo aquí lo que va más allá de la transparencia, la rendición de cuentas y termino con una breve sección señalando algunos elementos del papel que puede jugar la Sociedad Civil en esta lucha.

### A. CARACTERIZACIÓN GENERAL

En esta sección discuto la conceptualización sobre corrupción que utilizaré a lo largo de este documento y muestro que la corrupción pública es una caja negra a la que hay que entender mejor si queremos diseñar mejores modelos para combatirla.

#### A.1 Conociendo a la medusa: ¿Qué es corrupción?

El concepto de *corrupción*, como otros que forman a la vez parte del lenguaje popular y del científico, es un término complicado de definir. El término, que proviene del latín *corrumpere*, es usado en dos sentidos distintos en el lenguaje popular. El primero señala destrucción, devastación, desintegración, o adulteración de un material orgánico o su degeneración, o de manera simbólica la de otros materiales (ver Malem, 2002; Euben 1989). En esta acepción se utiliza por extensión para referirse a cualquier cosa vil y repugnante a nuestros sentidos. El segundo significado de corrupción, se utiliza para designar conductas morales, generalmente sexuales, consideradas no apropiadas y en este apelativo denota decadencia, degeneración, envilecimiento, ilegalidad o inmoralidad. En ambos casos la palabra corrupción, invoca imágenes del mal con una fuerte carga de moralidad, y en general se utiliza para designar aquello que destruye la integridad de algo (Klitgaard, 1998).

En el contexto de la ciencia política el concepto se utiliza, en general, para designar una actividad humana específica en la que están implícitos el soborno y/o la extorsión (ver Malem, 2002; Euben 1989). Aunque esta percepción es, en lo general, compartida por la mayoría de los científicos políticos, en esta disciplina el concepto crece en complejidad según la perspectiva en la que se le mira, como discutimos a continuación:

### **A.1.a. Diferentes visiones sobre la corrupción**

La perspectiva desde la cual se analiza la corrupción es sujeto de debate desde hace mucho tiempo. Aristóteles quien es quizá, quien por primera vez se refiere a la corrupción, la entiende como un problema político, que resulta de la perversión de las figuras de gobierno. Así para el ateniense, la monarquía, la aristocracia y la democracia, se podrían corromper en tiranía, oligarquía y demagogia. Aristóteles, enfatiza que en todos los casos, el problema político, consiste en poner al poder al servicio de intereses privados o de grupo, alejándolo del interés público. Años más tarde, un romano, Cicerón le daría un sentido distinto al problema, al incluir en la ecuación al soborno y al relajamiento de las costumbres, volviéndolo así un problema de desapego de la ley (González, 2005).

Hoy en día esta diferenciación en la manera de ver la corrupción continua al interior de la ciencia política, y actualmente se estudia a la corrupción a partir de estos dos grandes modelos, una visión que entiende a la corrupción como una traición al mandato de la búsqueda del bien común y otra que la percibe como un problema jurídico y de regulaciones. A estas dos maneras de entenderla le llamaré aquí la visión económico-institucional y la jurídico-administrativa. La primera enfatiza el problema de desviación del interés público y distintos aspectos económico-institucionales. La segunda los deberes de funcionario y las trasgresiones a la función pública.

#### **Visión Económica-Institucional**

Para quienes ven a la corrupción desde una perspectiva económico-institucional, la corrupción es un fenómeno de la relación agente-principal que sucede cuando el agente que es encargado de la custodia, administración de bienes del principal utiliza su posición para generar beneficios para sí mismo fuera de sus obligaciones hacia el principal (ver Ackerman, 1999:91). Para los autores que se adscriben a esta visión, la corrupción puede ser resultado de (a) de una perversión de los mecanismos de interrelación entre ciudadanos y estado, en el que la clase política vela por sus intereses privados y no por el bien común; (b) de un mal diseño institucional, en el que la corrupción es una manera de resolver impasses regulatorios; y (c) de que el *embeddedness* económico-social, hace que en algunas sociedades la contratación implícita (implicit contracting) sea la única forma de contratación que existe y en ese sentido la corrupción es solamente una manera más de garantizar los contratos (ver Ackerman, 1999).

Para la visión económico-institucional la corrupción se combate con el re-diseño de distintos aspectos del sistema económico y de las instituciones.

#### **Visión Jurídico-Administrativa**

Para la visión jurídico-administrativa, el acto de corrupción implica violación de un deber posicional, la trasgresión de reglas que rigen un cargo o función por parte de quienes están encargados de ese cargo o función. Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional (no necesariamente económico, sino que puede ser político, profesional, sexual, etc.). Para esta línea de pensamiento, para que exista un acto de corrupción es condición sin equa non que exista un sistema normativo que le sirva de referencia (Malem, 2002).

En la visión jurídico administrativa no es fácil, en muchas ocasiones, ubicar el impacto social que provoca la conducta corrupta. Así mismo, resulta difícil reconocer varios tipos de corrupción y sancionarla debidamente, en situaciones en que esta puede ser *legal* desde un punto de vista penal, o cuando el propósito de obtener una ganancia extraposicional, no es claro e inmediato.

En esta perspectiva, la corrupción se origina al interior de una estructura administrativa, en el marco del cumplimiento de un procedimiento, por lo que las soluciones que ofrece, tienen que ver con regulación, la simplificación administrativa, y/o el monitoreo, control y vigilancia de las actividades administrativas. No obstante, si sólo se enfatiza este entendimiento de la corrupción se pueden generar soluciones sobre-simplificadas del problema.

#### **A.1.b Definiciones**

Partiendo de estas visiones se ha generado muchos distintos entendimientos sobre corrupción. Una de las definiciones más utilizadas en la literatura es la que la concibe como:

“Behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status- gains, or violates rules against the exercises of certain types of private-regarding behavior.” (Klitgaard, 1998)

Otras definiciones hablan de los actos de corrupción, como una “...violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función

específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza...” (Malem 2002:35); o más implícitamente de la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora (González, 2005: 53).

Estas definiciones muestran uno de los problemas al definir corrupción, lo ambiguo que puede quedar el concepto. En lo personal, creo que estas definiciones son parciales y no necesariamente refieren aspectos emergentes en el tema de la corrupción. Esto no es sin duda problema de los autores, ya que ninguna definición permanece con el tiempo, y todas, las definiciones son dinámicas. Lo que hace que, a medida que se entiende mejor este fenómeno, las sociedades van haciendo distinciones más finas sobre lo que es corrupción. (Klitgaard, 1998). Uno de estos ejemplos es el del tráfico de influencias que vinculó al concepto de corrupción la importancia de la igualdad de oportunidades y del valor de la información como bienes públicos que al ser violentados generaban corrupción.

Por el otro lado, otro de los problemas en definir corrupción viene de ponerle exagerados límites al concepto. Por ejemplo, una de las definiciones más citadas de corrupción política es la de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La Convención se enfoca sólo a la corrupción que ellos llaman “política”; y la definen como el recurso a prácticas «deshonestas» –en términos de una apropiación indebida de recursos públicos– para mantener, consolidar o aumentar el poder político a través de la influencia, persuasión o coerción<sup>118</sup>. Para la Comisión la corrupción, se ejerce en el espacio de convergencia intersectorial donde se soportan mutuamente la acción política y la práctica corrupta.

Desde mi punto de vista, sin embargo, la Convención, se enfoca particularmente a la corrupción que se da de manera endémica al interior del sistema político, pero no considera que otros tipos de corrupción que aunque no tienen un interés político directo o evidente, pueden –en el largo plazo– construir capital político. Este tipo de corrupción “no política”, puede tener incluso un objetivo estratégico y ser manejada

con este fin. Por ejemplo, relaciones viciadas entre el estado y actores privados, en las que se busca desviar recursos para el beneficio individual o para favorecer intereses privados, pueden tener como objetivo de largo plazo ampliar el poder político de un funcionario o partido en particular. Esto, incluso si la construcción de este capital político no es observable en el mediano plazo.

**TABLA 1. CORRUPCIÓN, INTERESES Y RECURSOS**

CORRUPCIÓN PÚBLICA		Recursos	
		privados	Públicos
Intereses	Privados	<i>Esfera privada</i>	<i>Corrupción</i>
	Públicos	<i>Sociedad Civil</i>	<i>Gobierno</i>

Por estas razones, prefiero utilizar el concepto de corrupción pública, que sucede cuando el actor al que se encomendó el cuidado, la administración o producción de bienes públicos, los aplica a intereses privados propios o de terceros, (funcionen estos para la privatización de recursos públicos o para la construcción de capital político). Estas acciones pueden ser realizadas por individuos u organizaciones, públicos o privados.

De tal suerte que este entendimiento asume que la corrupción surge cuando un individuo o agencia que tiene el mandato de administrar bienes o promover ideales colectivos, aprovecha su posición para atender intereses individuales o de grupo (ver tabla 1). Este planteamiento abarca actos de corrupción que varían notablemente en dimensiones e importancia y que pueden ir desde que un servidor público lleve a sus hijos a la escuela en un auto oficial, hasta la venta de medicinas gratuitas en hospitales públicos. Si por ejemplo, una ONG recibe recursos públicos para malversarlos está cayendo en corrupción; lo mismo sucede si el guardia de un parque público que cobra derechos de entrada, deja pasar sin pagar a su familia, o si un policía encargado de resguardar el bien público del orden recibe una gratificación a cambio de dejar de observar un reglamento; o incluso, si un medio deja de informar sobre un asunto de interés público por así convenirle a sus intereses.

<sup>118</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Enlace [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

Con estas ideas en mente, en este documento definiremos corrupción como: un proceso (que puede implicar acciones individuales o un contrato informal generalmente sólo conocido a las partes), compuesto por un conjunto de prácticas dinámicas (distintas y que pueden variar en el tiempo), a través de las cuales, funcionarios públicos, personas morales (asociaciones) o individuos, a los que se les ha confiado la protección, administración o monitoreo de un bien público, se aprovechan de asimetrías de poder, información o situacionales, para favorecer intereses privados, propios o de terceros.

Esta definición enfatiza mi entendimiento de la corrupción parte de una relación agente principal, pero la complejiza al incluir a una multiplicidad de actores. Dentro de mi definición, por ejemplo tanto el funcionario que roba del erario público, o condiciona un ascenso a cambio de favores sexuales, como el ciudadano que entra a una zona natural protegida a depredarla están cometiendo actos de corrupción. Los dos primeros casos serían más evidentes, pero el tercero también es corrupción, en la medida en que la depredación no sólo es un problema de regulación o monitoreo, sino de corrupción ya que todos los ciudadanos estamos mandatados a preservar el bien común y hay reglas tácitas de confianza que asumen que todos lo haremos. De tal suerte que, desde esta perspectiva, la corrupción es siempre un acto en el que de alguna forma se traiciona la confianza pública, incluso si esta existe sólo de manera implícita, como en el caso del ciudadano depredador del área natural protegida.

Esta perspectiva nos obliga a entender y desagregar mejor los procesos a través de los cuales ocurre la corrupción, lo que hacemos a continuación.

## A.2. La corrupción pública como proceso: la caja negra

Los límites de la corrupción son difíciles de definir no sólo porque dependen de las leyes nacionales y/o locales, además de las costumbres y la cultura (Klitgaard, 1998), sino también porque el proceso ocurre mayoritariamente en secreto. Para entender a la corrupción, por tanto, tenemos que acercarnos lo más posible al análisis de esta caja negra.

### A.2.a. Incentivos y coyunturas

La corrupción comienza con un acto individual de apropiación de bienes o servicios públicos (un funcionario robando directamente de un fondo público), pero generalmente es un acto entre dos o más sujetos y así lo analizaré en el resto de este

documento. De tal suerte, la corrupción inicia habitualmente con una interacción entre dos sujetos, funcionario-usuario, sector privado-estado, guardián del parque-familia, que confabulan para establecer un contrato de complicidad que reportará beneficios a ambos. Este contrato puede iniciar desde el servidor público o desde el grupo de interés o clientelar; pero implica siempre un acuerdo implícito al que las dos partes se comprometen a cumplir. En el contrato median normalmente ciertos *incentivos* (que se deben de hacer relativamente explícitos) que pueden ser positivos en la forma de promesas de beneficios o negativos en la forma de amenazas. Estos incentivos pueden ser tangibles (como monetarios o bienes) o intangibles (como información o posiciones).

Sin embargo, la existencia de incentivos, en la forma de prebendas o sobornos, no sería suficiente para explicar lo extendido del este mal social. Así que los incentivos son solamente necesarios más no suficientes; y además de estos tienen que darse diferentes *coyunturas* que los potencien. Estas tienen que ver con aspectos estructurales del medio sistémico que posibilitan que (a) los incentivos negativos y/o positivos tengan efecto y (b) que los participantes vislumbren un grado, para ellos aceptable de *oportunidad de impunidad*, en otras palabras, que tengan escenarios posibles de “salirse con la suya”.

## GRÁFICO 1. LA CORRUPCIÓN COMO CAJA NEGRA

Entre las coyunturas más comunes están la falta de



estado de derecho o una regulación excesiva; falta de una cultura de equidad y en particular la falta de transparencia. Entre más corrupto sea un régimen, más coyunturas existen y estas estarán más articuladas entre sí.

### A.2.b. Proceso

El proceso a través del cual se implementa el contrato de confabulación es generalmente una caja negra (ver gráfico 1). Este proceso implica un conjunto de sub-acuerdos, formas y actos que tienden a realizarse al menos en un marco de discreción o en secreto, por lo que es muy probable que pasen inadvertidos a actores que estén fuera del contrato (ver Malem, 2002:22-33). Este proceso puede envolver actos de omisión al aplicar una ley o de alteración de la misma; puede incluir servicios lícitos e ilícitos y darse dentro o fuera de las organizaciones.

### A.2.c. Resultados y consecuencias

Los resultados de un acto de corrupción son el cumplimiento del contrato implícito entre las partes, como la asignación de recursos o servicios fuera de la ley, o la apropiación de un bien público por actor(es) privado(s).

Los resultados pueden ser productos tangibles, como sobornos o la dotación de agua, por ejemplo; o pueden ser intangibles, como la información.

Las consecuencias tienen que ver con el impacto que el acto de corrupción tiene sobre un entorno social, político y/o económico definido. Las consecuencias específicas de un acto son generalmente difíciles de medir o de calificar; y en muchas ocasiones no son ni siquiera observables.

Hasta ahora los análisis de corrupción han mantenido un fuerte enfoque en incentivos y resultados; y alguna atención se le ha dado a ciertas formas de coyuntura. Las consecuencias se han tendido a analizar desde perspectivas demasiado macro que no permiten entender su impacto a nivel local o microsocioal. De la misma manera, es fundamental pasar de un enfoque incentivos-resultados a un enfoque coyunturas-consecuencias y aceptar el reto de producir indicadores que nos permitan entender mejor esta segunda ecuación. El reto es pues, entender como los impactos micro se relacionan con la "foto macro".

A estas consecuencias me referiré en la sección a seguir.

### A.3. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática: la corrupción generalizada

Una de las características más importantes de la corrupción es su simpleza. Las reglas para el soborno son simples y fáciles de entender para todos, y

paradójicamente, existe una especie de pacto de honorabilidad entre los sobornados y los sobornadores, en el que los primeros harán su parte a cambio del bien o servicio intercambiado.

En sociedades donde la distribución de bienes o servicios es desigual, donde la aplicación de la ley es discrecional, o donde hay poca o ineficiente regulación para la asignación de contratos o servicios públicos, el soborno se convierte en el mecanismo más simple para resolver estas inequidades y/o imperfecciones institucionales. Así, los ciudadanos la aceptan como un mal necesario al que se acude para reducir la carga impositiva o regulatoria; o como un mecanismo para reducir costos de transacción o como un precio adicional de ciertos contratos<sup>119</sup>.

En tanto que la corrupción resuelve problemas para los actores, esta se vuelve un costo implícito o una forma de acceder a contratos, y es muy probable que esta sea aceptada en determinado medio sistémico. En la medida en que esta crezca se puede convertir en el *modus* de hacer de tal medio.

En la medida en que la corrupción escala, y que los corruptos son exitosos, pueden aparecer redes de corrupción, que los corruptos construyen con actores de su propio medio sistémico o incluso de otros medios. Cuando se llega a este estado de cosas, la corrupción se vuelve la "grasa" que permite que los engranajes se articulen. Así la corrupción se puede volver un fenómeno multi-sistémico.

Más aún, cuando más y más individuos se engarzan en actos de corrupción se generan prácticas que a su vez, al repetirse, se convierte en mores culturales o arreglos institucionales que a la larga pueden convertirse en una institución.

Por otro lado, los servidores públicos que participan en actos de corrupción, pronto se dan cuenta de que el aceptar sobornos les trae beneficios personales y

<sup>119</sup> Esta es en realidad una defensa a la corrupción que la ve como la única salida que los ciudadanos pueden encontrar a la arbitrariedad y/o a la excesiva y absurda regulación de algunos gobiernos. La discusión se centra en que la corrupción se vuelve en estos casos una manera de resolver barreras de entrada y/o oportunidades de negocios. Dentro de esta defensa se dice que los sobornos, no solo benefician al que los paga sino también a la sociedad en su conjunto ya que incrementan la eficiencia de la economía.

El argumento no se sostiene por varias razones, primero porque, en el largo plazo, sería más favorable el cabildeo para modificar la legislación; segundo porque el soborno como mecanismo para regular el mercado puede ser regresivo, no equalitario y generar incentivos para que los corruptos generen todavía más barreras de entrada para incrementar su negocio.

que la oportunidad de impunidad es alta; entonces tienen incentivos para rediseñar las actividades que les fueron encomendadas y construir artificialmente situaciones de escases, crear barreras de acceso a ciertos productos o servicios, o regulaciones ficticias.

Así, los corruptos, crean nuevas cargas regulatorias o amplían las existentes, a fin de crear nuevas formas para capturar rentas o incrementar los costos de transacción de los ciudadanos para, por ejemplo realizar un trámite oficial. De tal suerte que, en estos casos, la corrupción se vuelve un impuesto agregado para la provisión de bienes y servicios.

Así las cosas, muy pronto, la corrupción deja de ser una opción a elegir por los ciudadanos y se convierten en una amenaza. En tales casos los ciudadanos no tienen otra opción más que pagar el precio fijado para evitar mayores males.

En términos económicos el efecto no es muy distinto, ya que en la medida en que el tamaño del soborno es lo que decide el precio de los contratos y de algunos bienes (como aquellos que se le venden al gobierno, por ejemplo), este se vuelve el mecanismo regulador de los precios, y no el mercado. En estos casos, el mercado deja de ser una fuente de eficiencia económica y de crecimiento.

Así las cosas, la corrupción sistémica implica que los bienes y servicios escasos no se distribuyen en función de criterios legales, y que muchos de los precios no se fijan en función de criterios de mercado.

En este estado de cosas, los incentivos de los servidores públicos no son más la búsqueda del bien común sino la del unto; y los de la iniciativa privada no es más la búsqueda de eficiencia sino la del enriquecimiento ilícito.

Cuando esto sucede la corrupción se ha convertido en la "otra institucionalidad", una institucionalidad paralela, con prácticas y procesos conocidos y aceptados, que opera donde el estado no lo hace (ver O'Donnell, 1998).

Sobra decir que esta institucionalidad paralela solamente mina la legitimidad del estado e incrementa la distancia entre el ciudadano y las instituciones públicas.

Más aún, entre más productiva sea la captura de rentas, esta institucionalidad paralela puede crecer al punto de *comprar* partes enteras del propio estado (Ackerman, 1999:9).

El resultado final es un decremento sistemático de la legitimidad y la efectividad del gobierno y de las

instituciones del estado. En este sentido se vuelve una de las principales limitantes en la construcción y consolidación de la democracia. De la misma manera, los desequilibrios que la corrupción produce en el mercado, pueden crear altos costos sistémicos que inhiben seriamente el desarrollo de un país.

Sin embargo, uno de los problemas principales es que independientemente del nivel de corrupción y de sus consecuencias en la consolidación del estado, cuando esta es parte de la cultura de una sociedad, la percepción que esta tienen hacia los actos de corrupción se vuelve particularmente importante, como discuto a continuación.

#### **A.4. La corrupción es un asunto de opinión pública: tipos de corrupción**

En la medida en que no podemos tener evaluaciones precisas de la corrupción, y de que el encuentro entre esta y distintos sectores de la sociedad puede variar en tiempo y forma, la corrupción puede cambiar notablemente en la percepción de los ciudadanos. De tal suerte que en una sociedad distintos ciudadanos pueden tener diferentes percepciones sobre la corrupción que, puestas en un espectro, irían de las más moralistas y rígidas, a los que creen en la aplicación de la ley escrita, a los que consideran corrupción sólo lo que no puede ser castigado por la ley, y finalmente a la práctica cotidiana (Klitgaard, 1998). En este sentido Heidenheimer identifica tres tipos de corrupción en función de la percepción de las elites y la opinión pública (Heidenheimer, 1989), estas son:

- **Corrupción negra:** se presenta cuando existe un consenso entre las elites y la opinión pública acerca de que un acto particular es merecedor de reproche y manifiesta su conformidad para que sea castigado. Este tipo de corrupción generalmente implica un acto descarado que resulta evidente al resto de la sociedad y que afecta la moral pública.
- **Corrupción gris:** existe cuando algunos actores, buscan descalificar o condenar la acción de otro(s) y verla penalizada: En este tipo generalmente hay opiniones encontradas y la mayoría de la población mantienen una posición confusa.
- **Corrupción blanca:** en este tipo de corrupción las elites y la opinión pública consideran ciertos actos de corrupción como tolerables y por lo tanto no apoyan vigorosamente su criminalización.



La percepción que tenga una sociedad de los niveles de corrupción es un factor determinante para combatirla, aunque no suficiente. Por tanto el papel de la sociedad civil y en especial de los medios de comunicación es central para avanzar en el entendimiento de lo que es corrupción, o en otras palabras para ir subiendo la escala de grises en el imaginario popular. Esta percepción pasa también por el entendimiento de qué son los bienes públicos y quien puede hacer usufructo de ellos; por la percepción que los ciudadanos tienen de la equidad y del estado de derecho; y de su papel como actores marginales o no en la acción colectiva local, temas que discuto a continuación para América Latina.

### A.5. Explicaciones de la corrupción en América Latina

Para algunos autores el origen de la corrupción en América Latina es resultado de una doble moral. Para Fukuyama, por ejemplo, en las sociedades latinoamericanas, la baja confianza produce un sistema moral de dos niveles, uno reservado para la familia y amigos personales, de buena conducta; y el otro, el de la esfera pública, con un estándar decididamente menor. Para este autor, lo que él percibe como un diferencial de conductas sirve como base cultural a la corrupción, que –asume– es vista como una manera legítima de atender las necesidades de la propia familia (Fukuyama, 2000:8). Otra explicación, es que la corrupción es resultado de patrones o mores culturales peculiares a los latinoamericanos. Para quienes suscriben este entendimiento, la cultura de *dar regalos* –que ven como parte consustancial de la relacionalidad latinoamericana– explican en buena medida los distintos niveles de corrupción de la región (Ackerman, 1999).

Aunque sin duda tenemos que seguir estudiando la relación entre doble moral y conductas antisociales; y ente reciprocidad y soborno; es muy limitado pensar que en la región el problema tiene sólo estas racionalidades. Reconozco que necesitamos hacer estas distinciones de manera más práctica y operativamente efectivas (ver Klitgaard, 1998); pero, desde mi punto de vista la relación corrupción cultura pasa por tres ejes explicativos:

El primero, por la manera en que históricamente los latinoamericanos hemos aprendido a percibir el entorno, en particular, qué y cuáles son los bienes públicos, y como estos pueden ser apropiados o no. En las sociedades latinoamericanas, los bienes públicos han sido históricamente secuestrados por las élites, y por tanto no hay una cultura de lo colectivo, ni

claridad sobre qué son y de quién es la propiedad de estos. En buena medida esto explica porque los corruptos pueden capturar los bienes públicos, mientras el resto de la población puede no tener una percepción clara de que se está violentando el interés colectivo. En sociedades con una mayor claridad sobre cuáles son los bienes públicos, un mejor entendimiento hace que haya más mecanismos de atención y monitoreo, y por tanto que la corrupción sea menor.

El segundo, eje explicativo es la falta de un estado de derecho, o mejor dicho por el hecho de que vivimos en estados Dualistas, en los que la ley se aplica de manera diferenciada a las élites y al resto de la sociedad (O'Donnell, 1998). De tal suerte que en muchas de nuestras sociedades, por un lado la certeza del corrupto de que se puede salir con la suya (la oportunidad de impunidad).

Finalmente, un tercer eje explicativo, relacionado con el anterior, es que incluso conociendo de un acto de corrupción, el resto de la población asume que poco puede hacerse ante una aplicación discrecional de la ley. Esto produce dos problemas, uno de acción colectiva: la marginalidad del involucramiento. El otro es la generación de un radio angosto de confianza que a su vez limita el capital social, como lo ha mostrado Putnam con la corrupción en Italia del Sur (Putnam, 1993).

Así las cosas, la falta de claridad sobre los bienes públicos; el estado dualista y la aplicación discrecional de la ley; y la falta de capital social que pueda producir una acción colectiva significativa en contra de la corrupción, son algunas de las variables que tenemos que analizar como orígenes de la misma en América Latina.

En las secciones anteriores intente hacer una caracterización general del concepto y problema de la corrupción, para explicar con este marco referencia, como podemos entender la corrupción en América Latina. Con esto expuesto, en las páginas a seguir, trabajo sobre el proceso necesario para reducir la opacidad en la región, es necesario: abrir la caja negra, argumentando que el primer paso es el acceso a la información pública.

### B. EL PROCESO: ABRIENDO LA CAJA NEGRA

Hablar de Corrupción y Transparencia resulta vacío si no se relaciona con otros dos conceptos clave, el de *acceso a la información y rendición de cuentas*. Ambos conceptos forman parte de un proceso mucho más amplio y complejo a través del cual se construye

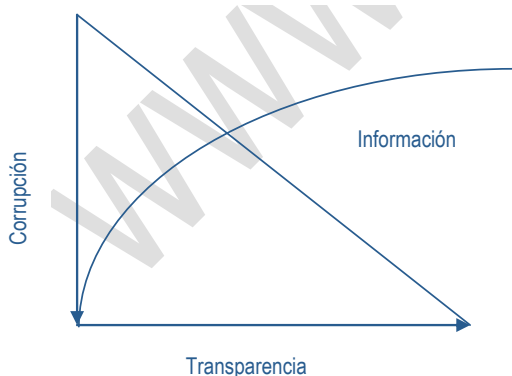
democracia. El segundo es un tema que he abordado en otros espacios (Millan y Natal, 2009), y debido a lo solicitado por el seminario, en esta ocasión, me centraré en el primero.

### B.1. ¿Cuál es la relación entre corrupción y transparencia?

Analizar la corrupción pública dentro de la relación agente-principal (Jensen y Fama, 1993) nos lleva a ubicar un elemento central de la ecuación, la información. En esta relación el agente posee información privilegiada, por estar más cerca de la operatividad, que de alguna forma debería de transmitir al principal o por lo menos reportarle. Sin embargo, uno de los principales problemas de la relación es precisamente que el agente utiliza la información de manera estratégica para adquirir poder sobre el principal (ver Natal, 2002).

Este es el caso de muchos países de América Latina, en donde información pública se considera, por muchos sectores, como patrimonio de la clase política. Entre otras razones, por ello, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, sigue siendo una de las asignaturas pendientes en América Latina y es de particular relevancia para el combate a la corrupción. Esto porque la importancia de que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a información sobre asuntos públicos es uno de los principales elementos que curva hacia abajo corrupción como lo muestra la gráfica 2.

#### GRÁFICO 2. CURVA CORRUPCIÓN-INFORMACIÓN PÚBLICA

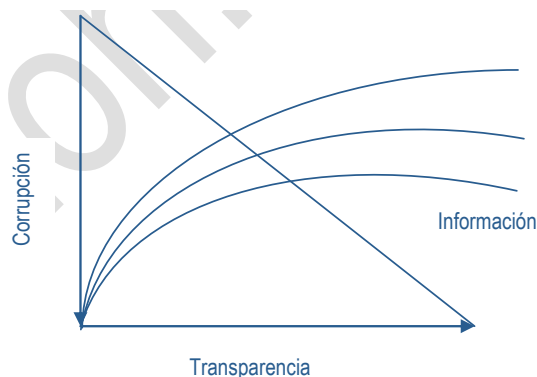


En la gráfica 2, en realidad la curva es una curva asintótica porque una sociedad siempre tendría espacio para ser más corrupta, en la medida en que se vayan corrompiendo relaciones de reciprocidad y altruismo, por ejemplo; y en contraparte siempre podría ser más transparente, en la medida en que

siempre habría posibilidades de mejorar la cantidad y calidad de la transparencia de la información y procesos públicos.

La curva (I) es la información pública a la que se tiene acceso. El punto "e" indica el punto de inflexión en el que la información pública deja de influir sobre el combate a la corrupción y la generación de transparencia. El ángulo de esta curva tiene que ver con la elasticidad de la sociedad en relación a la información. Es decir que tanto se tolera la corrupción y/o la falta de información. De esta manera se podría decir que dependiendo de la percepción que la gente tiene sobre los tipos de corrupción (blanca o negra) la curva tendrá distinta elasticidad y por tanto diferentes puntos de inflexión para disminuir la corrupción, como se muestra en la gráfica 3.

#### GRÁFICO 3. ELASTICIDAD DE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN



Lo que es innegable es que a mayor información pública, menor corrupción y por ello el acceso a la información por parte del ciudadano es vital para curvar este mal social. Pero el acceso a la información, entendido como derecho ciudadano, implica también, que este tiene no sólo la obligación de depositar su voto y preocuparse por quien va a votar, sino de participar en el proceso de discusión de los asuntos públicos.

Este derecho es un tema central de la democracia, que implica que la responsabilidad del funcionario de gobernar, pasa por la obligación de informar al ciudadano sobre las razones y los resultados de sus actos y del ejercicio de recursos públicos. Pero el derecho a la información no acaba con la garantía, sino que es un derecho en el que debemos de trabajar de manera sostenida, como discuto más adelante.

## B.2. El derecho a la información

El acceso a la información, es un derecho que sólo es entendible en un régimen democrático. Donde no existen espacios para el ejercicio de la democracia difícilmente podría existir el acceso a la información pública y mucho menos el derecho a la información ya que no habría manera de operativizarlo. Más aún el derecho a la información presupone un entendimiento de la democracia como un continuum que no se acaba en el proceso electoral, sino que se extiende a la vida pública toda, en la que el ciudadano tiene el interés, la capacidad y la garantía de ser informado sobre cómo se manejan los asuntos públicos (Natal, 2002).

Sin embargo, este proceso no está exento de problemas y es difícil que sea reconocido por muchos gobiernos. Más aún, incluso una vez implementado hay aún barreras que solventar que no son nada simples. A estos puntos me dedicaré en las siguientes secciones de este documento, pero antes haré un breve análisis de cómo el acceso a la información se convirtió en derecho.

### B.2.a. De cómo el acceso a la información se convirtió en un derecho

Para hablar de lo que es el derecho a la información, es necesario revisar de manera sintética su origen y sus antecedentes internacionales.

#### B.2.a.1. Antecedentes internacionales

Los derechos de información fueron un avance que como humanidad comenzamos a construir a partir de la declaración de los derechos del hombre, que en su artículo 19 dice a la letra:

“Todos los individuos tienen derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de frontera por cualquier medio de expresión” (Declaración de los Derechos del Hombre. Artículo 19°)

Este derecho no sólo consolida el derecho a la libertad de expresión, que fue la lectura principal que se le dio al inicio; sino que abrió espacio para al acceso a la información y la rendición de cuentas, al señalar que los ciudadanos tenemos derechos a ‘investigar y recibir informaciones de opiniones’.

La declaración de los derechos del hombre implica también que en términos de gobierno, los dueños de

la información son los ciudadanos; que, en términos de la información pública, esta no es soberanía del Estado sino de la ciudadanía. Esto es que la Administración Pública en términos de información sólo la posee de manera temporal y que la administra para los dueños, que son los ciudadanos. Esto nos lleva a un entendimiento: que la información es un bien público.

La Declaración de los Derechos del Hombre dio pie también a la discusión sobre el derecho y a la promulgación de las leyes de acceso a la información. Sin embargo, es importante reconocer que no toda esta discusión es reciente, en Suecia por ejemplo, hubo una ley de acceso a la información desde 1766, en la que ya se hablaba de democracia y transparencia.

En el resto del mundo, el fenómeno se hace visible un poco más recientemente. Algunos países, empiezan a trabajar en Leyes de Acceso a la información en los 50s, como Finlandia en 1951; pero es sobre todo en los 60's en adelante cuando el tema se pone en boga. Así, Estados Unidos promulga su ley en 1966, y en 1970 se aprobaron leyes similares en Noruega y Dinamarca. Para los 90's, catorce países tenían ya una Ley de Acceso a la Información. Entre ellos están, Francia, Australia, EU, UK, Suecia, Holanda, Nueva Zelanda, y destacan dos países del Tercer Mundo son Colombia y Filipinas. Para el 2005 la cifra se había incrementado a 66 países, todos dentro de los 100 países más desarrollados del mundo.

Las leyes de transparencia de estos países, en general, permiten que quienes soliciten información al gobierno lo hagan sin exponer razones legales para legitimar sus demandas. De tal suerte que cada ciudadano tiene la potestad de requerir los datos que quiera, y el Estado, la obligación de otorgarlos.

### B.3. ¿Ha impactado la corrupción el acceso a la información? El caso de América Latina

A partir de las reflexiones vertidas en los párrafos anteriores, la pregunta en cuestión es que tanto una mayor transparencia produce como consecuencia positiva el curvar hacia abajo la corrupción. En otras palabras qué tan efectiva es la transparencia para combatir la corrupción. Una forma de atender este punto es utilizando el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* (TI). A esto me dedicaré en esta sección en la que, para los objetivos de este Seminario, me enfocaré en América Latina.

En el IPC (2009), de los 31 países de América incluidos, 10 obtuvieron una puntuación superior a 5 (sobre 10), mientras que 21 obtuvieron una puntuación inferior a 5, lo que demuestra que, con algunas pocas excepciones, la corrupción sigue siendo un serio problema en la región. Nueve países no lograron superar una puntuación de 5 (Brasil, Perú, Colombia y México) y otros nueve no lograron superar la marca de los 3 puntos. Haití, el país más pobre de la región, se ubica de nueva cuenta en la última posición del índice<sup>120</sup>. El problema es mayor si se hace una curva histórica, ya que muestra que a excepción de Guatemala, ningún país de la región mostró un incremento significativo en su puntuación en el IPC (2009).

La explicación de casos particulares tiene desde luego que ver con una cantidad de fenómenos contextuales internos que exceden el propósito de este documento. Entre estos se pueden citar la crisis financiera y/o la desaceleración económica, los problemas de gobernabilidad enfrentados por algunos estados, diferencias o alianzas entre gobiernos y oligarquías económicas, narcotráfico o expectativas de desarrollo entre muchos otros. Lo innegable es que si el problema fuera solamente consecuencia de aspectos contextuales habría muchas más diferencias entre países dependiendo de sus situaciones particulares.

Sin embargo, lo que sucede, es que el comportamiento es increíblemente parecido para la mayoría de los casos. Una explicación que se escucha de bote-pronto para estas similitudes, es que hay una relación entre pobreza y corrupción; lo que parece confirmar que países como Bolivia, Nicaragua, Honduras y Paraguay, que presentan altos niveles de pobreza tienen puntuaciones bajas. Sin embargo, resulta evidente que esta relación es tenue y que altos niveles de percepción de corrupción no están solamente asociados con la pobreza. Por ejemplo, Argentina y Venezuela, se ubican también entre los países con desempeño más deficiente en el índice, y Perú y Colombia tienen un bajo 3.7. Más aún, las principales economías de la región, Chile, Brasil y México tienen resultados muy diferentes, Chile el mejor percibido con 6.7 y Brasil y México bastante atrás.

Otras explicaciones han incluido elementos más culturalistas, como discutimos con anterioridad, señalando la “doble moral” latinoamericana (Fukuyama, 2002), o la cultura de “los regalos”

(Ackerman,1999). Sin embargo, desde mi punto de vista la similitud se explica por lo novel de la mayoría de los sistemas democráticos en la región, asunto al que me referiré más adelante.

Sin embargo, algo positivo que podemos observar en términos de reducción de corrupción es que, como adelantamos en la sección más teórica sobre la relación corrupción transparencia; parece haber una relación evidente entre acceso a la información y disminución de la corrupción. Si bien es cierto que esta relación es aún ligera es importante revisarla por las implicaciones que encierra.

Si analizamos doce de los países de América Latina que disponen de una Ley de Transparencia y/o Acceso a la Información (ver tabla 2) encontramos que fuera de Colombia, la mayoría adquirieron una ley hacia finales de los 90s y mediados del 2000.

---

<sup>120</sup> Hay que reconocer que su puntuación ha mejorado modestamente de 1,4 en 2008 a 1,8 este año (IPC, 2009).

**TABLA 2. PAÍSES CON LTAIPS**

12 Países en América Latina disponen de una Ley de Acceso a la Información Pública.	
País	Año de aprobación
Colombia	1985 <sup>121</sup>
Belice	1994
Trinidad y Tobago	1999
Panamá	2002
Jamaica	2002
México	2002
Perú	2002
Ecuador	2004
República Dominicana	2004
Antigua y Barbuda	2004
Honduras	2006 <sup>***</sup>
Chile	2009

\*Entrará en vigencia próximamente, una ley de transparencia.

\*\*La mayoría de estos países están discutiendo una ley en el Congreso.

**Fuentes:** Elaboración propia basada en Knight Center for Journalism in the Americas, University of Texas at Austin.<sup>122</sup>

Si observamos los índices de estos países parece existir una relación entre reducción de la corrupción y transparencia, y que la existencia de una Ley de Acceso a la Información y Transparencia ha contribuido relativamente ha curvar ligeramente la

Ley Sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. El 5 de julio de 1985. Fuentes: Monitor de Privacidad y Acceso a la Información en América Latina. Enlaces: <http://www.alfaredi.com/privacidad/legislacion.shtml?x=4171#Colombia>  
<http://www.scribd.com/doc/19872338/LEY-57-DE-1985-por-la-cual-se-ordena-la-publicidad-de-los-actos-y-documentos-oficiales>  
<http://masinformacionmasderechos.net/documentos/www.transparenciacolombia.org.co>. Ver también ARBELÁEZ DE TOBÓN, LUCÍA (s/f), "ACCESO A LA INFORMACIÓN EN TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL DE COLOMBIA", Magistrado De la sala administrativa del consejo superior de la judicatura de Colombia, pag. 16. Ver Transparencia Colombia, [www.transparenciacolombia.org](http://www.transparenciacolombia.org), Decreto Oficial 5 de julio de 1985, Bogotá Colombia.

<sup>122</sup> enlace <http://knightcenter.utexas.edu/blog/?q=es/node/3691>; Ackerman M. John e Irma E. Sandoval. (1995). "Leyes de Acceso a la información en el mundo" en Cuadernos de Transparencia, primera edición, número 07, página 23, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ifai), México, D.F.; y <http://www.unesco.org.ec:8085/documents/LeyesNacionales/Honduras.pdf>

percepción de corrupción hacia abajo, es decir los países que tienen ley reportan niveles de corrupción más bajos (ver gráfica 4).

Por el contrario, los países que no tienen LTAI, tienen en general una percepción de tener niveles de corrupción más altos (ver gráfica 5).

Ahora si los comparamos ambos grupos, como se observa en la gráfica 6, se muestra como en los países que tienen una ley tienen ligeramente mejores índices versus los que no la tienen.

Más aún, como muestra la gráfica 6, con la excepción del caso Chileno, parece haber también una tendencia a que a mayor temporalidad de existencia de una ley mejor percepción tienen los ciudadanos sobre su reducción en su país (ver gráfica 7).

**GRÁFICO 4. IPC DE PAÍSES CON LTAIP**

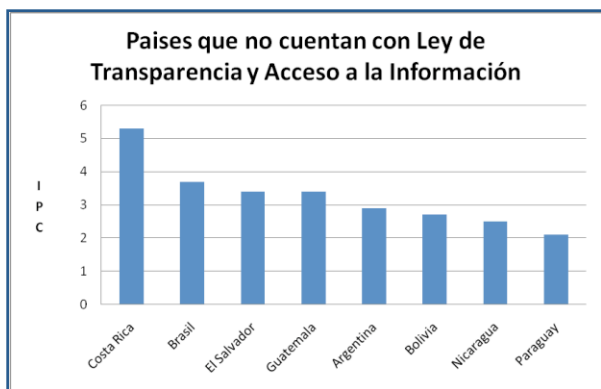


Puntuación: 0 a 5 Alto nivel de corrupción, 6 a 10 Bajo nivel de corrupción.

**Fuente:** Elaboración propia, 2010.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Fuente: enlace web [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios\\_informacion/CPI\\_2009\\_Regional\\_Highlights\\_Americas.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios_informacion/CPI_2009_Regional_Highlights_Americas.pdf)

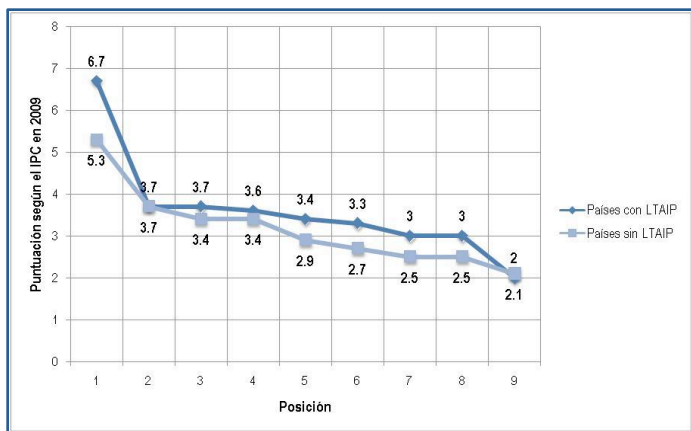
**GRÁFICO 5. IPC DE PAÍSES SIN LTAIP**



Puntuación: 0 a 5 Alto nivel de corrupción, 6 a 10 Bajo nivel de corrupción. Nota: algunos países tienen diversas regulaciones parecidas a LTAIP.

Fuente: Elaboración propia, 2010.<sup>124</sup>

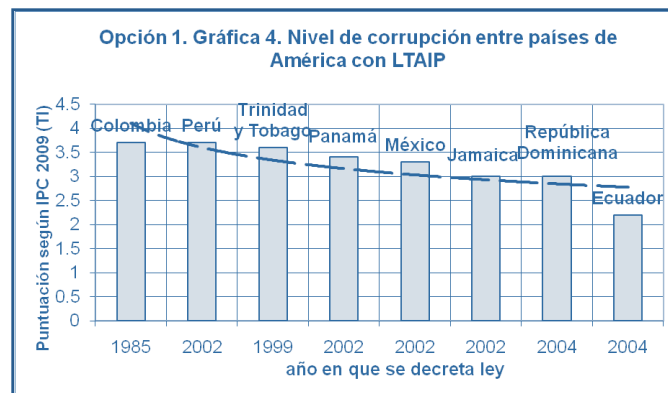
**GRÁFICO 6. COMPARADO ENTRE PAÍSES CON Y SIN LTAIP**



\*\*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTyAIP)

Fuente: Elaboración propia, 2010. A partir del Índice Percepción de la corrupción 2009 para la región de América. (IPC)

**GRÁFICO 7. CURVA HISTÓRICA DE PAÍSES CON LTAIP**



### C. RETOS Y DESAFÍOS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Sin embargo, como muestran los casos de muchos países, y como he discutido en particular para el caso Mexicano (Natal, 2003) los avances que permite una ley de acceso a la información o de transparencia, no están exentos de problemas. Un caso en particular que sirve para ilustrar algunos de los problemas de acceso y manejo de la información, sucedió en el Estado de México, cuando un ciudadano, realizó una solicitud para conocer los gastos de comunicación del entonces gobernador del Estado, Arturo Montiel, que para muchos ciudadanos eran excesivos. Después de procedimientos infinitos, el gobierno estatal aceptó dar la información solicitada. Así, puso a disposición del ciudadano una montaña inmanejable de cajas de archivos no sistematizados que sólo podían ser consultados en ciertos periodos por el espacio de los cinco días que marca la ley (ver Natal, 2003).

Este hecho, que puede parecer anecdótico, pone de manifiesto una serie de problemas que tienen que ver con el costo, el manejo y la organización de la información que de no ser resueltos pueden hacer inútil nuestro derecho a ella. Estos problemas no son exclusivos del acceso a la información, sino que son problemas también neurálgicos para la rendición de cuentas.

#### C.1. Costos de la información pública

El primero problema que quiero resaltar es el del tipo de información. Para que se construya transparencia es necesaria la existencia de una memoria escrita sobre la función pública; un registro fiel de acciones para justificar el uso de recursos y los pasos seguidos por una administración.

<sup>124</sup> Fuente: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios\\_informacion/CPI\\_2009\\_Regional\\_Highlights\\_Americas.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios_informacion/CPI_2009_Regional_Highlights_Americas.pdf)

Otro punto que se hace evidente en el ejercicio de la ley, es el asunto de la organización: cómo se organiza, quién archiva y administra la información. Esto, obviamente genera un conjunto de problemas en términos de recursos destinados a la administración de la información, capital humano capacitado, espacio físico, etc. Problemas que se multiplican especialmente cuando llegamos al nivel local.

Otro problema es el del costo de la información que aunque en teoría debe tener bajo costo, hay que reconocer que existen problemas en términos de la administración, almacenamiento y procesamiento de la información, así como en los recursos necesarios para estas actividades.

Para algunos este análisis implicaría preguntarnos si debemos de ser menos transparentes a cambio de reducir los costos altos de información. En un contexto democrático, la respuesta debe ser un enfático NO, lo que nos obliga a encontrar mecanismos para incrementar la transparencia y hacer que la información tenga un bajo costo. Una de esas respuestas es la digitalización de los procesos y la reducción de la brecha digital que permita a los ciudadanos un mayor y más fácil acceso a la información pública.

Pero en este punto llegamos a otro problema en términos de costos de información. Los costos no económicos o lo que los economistas llamarían costos de transacción que enfrenta el ciudadano. Estos son el conjunto de problemas que tiene el ciudadano, para acceder y procesar la información. Por ejemplo, para un ciudadano en una zona rural, solicitar información le puede implicar ir hasta la capital, un día de salario para trasladarse (e incluso puede llegar a la oficina en cuestión y encontrarla cerrada o descubrir que no es ahí donde se encuentra la información que necesita). El tiempo y esfuerzo que le implicó al ciudadano obtener esa información representa un costo de transacción en el acceso a la información.

De la misma manera el ciudadano tiene costos de decodificación, es decir de procesamiento de información: ¿cómo traduzco la información que me dan, cuando esta es técnica o administrativamente compleja?. El punto no es sólo que en América Latina, hay millones de personas que no hablan español; sino que además mucha de la información puede estar en un lenguaje técnico, ajeno a la mayoría de los ciudadanos. De tal forma que los ciudadanos tenemos que invertir tiempo en interpretar

una información técnica compleja, lo que implica un costo de transacción de decodificación.

La desagregación de la información es otro de los costos que enfrenta el ciudadano. Desligar la información precisa que queremos dentro del mundo de información oficial puede no ser una tarea sencilla. Los reportes públicos y la manera de administrar la información por parte del gobierno crean madejas de oficios y memorándums en los que es difícil encontrar la información que realmente nos es útil.

Finalmente, para el ciudadano común y corriente hay también un problema de ubicar la información entre el archipiélago de agencias y dependencia públicas, lo que no siempre hace fácil saber a quién solicitarla y cómo hacerlo. Este es el problema de agregación y este es uno de los problemas más complicados. Este se da cuando la información está dispersa tanto en términos geo-administrativos como en el tiempo. En general este es el principal problema al que pueden enfrentarse cualquier monitoreo ciudadano: ubicar una serie de datos en lugares diferentes y oficinas distantes, en ocasiones incluso desaparecidas de una administración a otra.

Finalmente hay que reconocer que transparencia, sólo abre la caja negra, es decir que es apenas la primera parte de un proceso de cambio bastante más amplio, que debe de tener como meta una rendición de cuentas efectiva.

## **C.2. Más allá del acceso a la información: combatiendo la caja negra**

El combate a la corrupción es sin duda uno de los temas que mejor aceptación tienen en la percepción ciudadana en América Latina, no en balde es una promesa recurrente en las campañas políticas e incluso los dictadores de la región se muestran receptivos a ciertos límites a algunos poderes. Esta promesa no sólo mejora la imagen de los candidatos en las campañas políticas, sino que también de tanto en tanto le sirve a la burocracia como mecanismo de purificación y expiación, y así algunos servidores visitan la cárcel o son repudiados por sus partidos, o se inauguran medidas mesiánicas que se publicitan en todos los medios y cuyos resultados nunca conocemos. En una palabra el combate a corrupción, es junto con la de la justicia del juicio final, una de las promesas más reiteradas pero siempre lejanas.

Sin embargo, la corrupción si ha intentado ser controlada de manera seria, aunque con distintos niveles de compromiso, por varios gobiernos

latinoamericanos. Destacan, en particular dos maneras de atenderla:

La primera es política, tiene que ver con la idea de pesos y contrapesos en la rendición de cuentas y busca curvar la corrupción mediante la imposición de *puntos de veto* o candados intra-gubernamentales o incluso entre agencias independientes con poder político. Estos mecanismos limitan a la corrupción haciendo observables o revisables ciertos procesos gubernamentales menos remunerable a los funcionarios y a los corruptores.

La segunda, es administrativa y se da mucho en combinación con la anterior. Busca cambiar regulaciones excesivas que pueden ayudar a producir condiciones artificiales de escases; e imponer límites a las funciones de los servidores públicos de bajo rango para controlar su capacidad de usar el poder indebidamente; creando más mecanismos de monitoreo y control, como buzones y teléfonos de quejas.

La tercera, que ha sido relativamente explorada con bastante menor interés, es la de educación. La poca experimentación con esta posible solución tiene que ver, muy probablemente a que los resultados de esta alternativa tendrían impactos sólo en el largo plazo y por tanto están fuera del interés de la clase política. No obstante, esta es un área en la que los gobiernos pueden tener la mayor habilidad para influir en las mentes y costumbres de los ciudadanos y combatir a la "corrupción como cultura". Los centros educativos puestos en la perspectiva adecuada, pueden llevar información a los estudiantes sobre lo negativo de las conductas antisociales, y pueden detonar procesos que contribuyan a generar Capital Humano anti-corrupción. Pero los centros educativos son más que meros transmisores de información, son escuelas de vida que enseñan valores y conductas, reglas sociales y normas. Más aún, como espacios de socialización, pueden contribuir notablemente a generar redes y formas organizativas básicas que discutan, analicen y actúen para construir capital social anti-corrupción.

Esto puede materializarse especialmente en la educación primaria y secundaria. No obstante podemos desarrollar mecanismos para implementar programas de este tipo también en la educación superior y profesional; por ejemplo, los médicos, además de aprenden de medicina aprenden y practican cotidianamente un código ético: el juramento de Hipócrates. Si seguimos este razonamiento y pudiéramos hacer un parangón a la educación de administradores públicos y de los

futuros políticos, una de las mayores salvaguardas contra la corrupción sería dar a los burócratas una educación profesional de alta calidad y construir en ellos un mayor espíritu de servicio y una consciencia de cuerpo (ver también Fukuyama, 2000)

Un cuarto modelo, busca garantizar al ciudadano más y mejores espacios y mecanismos para quejarse sobre el estado y los servicios a que tienen derecho. Esta alternativa, le da mayor voz al ciudadano y a sus organizaciones, sea a través de los medios o de otros instrumentos para que puedan ejercer su voz y presionar diagonalmente por rendición de cuentas.

Los dos primeros mecanismos son los más comunes y compatibles con sistemas democráticos, las soluciones que bajo ellos se implementan buscan poner límites al poder político o administrativo. Mi propuesta de ver a la corrupción también como un problema de cultura hace también relevantes las segundas dos formas a través de las cuáles se ha intentado –con bastante menor atención– combatir la corrupción. El tercer modelo en particular tiene problemas con la racionalidad de la política instrumental ya que sus resultados sólo se harían visibles en el largo plazo. No obstante, de implementarse adecuadamente podría ser sustancialmente más efectivo. Finalmente el cuarto modelo, la participación ciudadana, tiene que ver más con la democracia participativa a la que recientemente se ha estado prestando mayor interés. Este modelo permite una mayor apertura y participación ciudadana pero, como señalan algunos también puede dejar al gobierno vulnerable al descontento social (ver Akerman, 1998).

Es importante señalar que ninguno de los modelos es excluyente y aplicados en conjunto podrían en realidad contribuir a crear círculos virtuosos; pero por considerarlo de particular importancia para este seminario –a seguir– haré algunas reflexiones breves sobre el último modelo, el de participación ciudadana.

### **C.3. Corrupción y sociedad civil**

Es menester reconocer que los estados no tienen ni suficientes recursos ni tiempo, ni existe en los tiempos políticos el interés para construir mecanismos de largo aliento que combatan la corrupción. Más aún, si aceptamos que la corrupción es también un problema de cultura, entonces necesitamos instrumentos que nos permitan propiciar un cambio axiológico en la propia población. Los hacedores de política tienen que tener claro que incluso si inician un programa oficial con todos los recursos sería difícil construir, en



un periodo administrativo, el capital social anticorrupción necesario para cambiar esta cultura.

Así las cosas, las organizaciones de la sociedad civil surgen como uno de los actores que podrían de manera más efectiva contribuir a estos objetivos. Primero tienen mayores posibilidades de reproducir y articular los volúmenes de capital social anticorrupción existentes en un país. De manera similar, los programas y políticas públicas pueden beneficiarse de incluir formas de CS que ya existen: por ejemplo, las redes sociales, ONG, etc. (Natal, 2002; ver también Fukuyama, 2000)

Sin embargo hay que tener mucha atención a las formas y mecanismos de vinculación de la sociedad civil y evitar que se produzca una *lobbyización* del espacio público (Natal, 2010). Uno de los problemas de una participación ciudadana no enfocada a la construcción bien público y/o intersectada por grupos de interés es posible que se genere un problema de búsqueda de rentas, donde distintos grupos de interés traten de atraer recursos públicos a favor de sus causas. Este es un tema de la teoría sobre elección pública que ha analizado las consecuencias de la búsqueda de rentas en las democracias modernas, en las que, a lo largo del tiempo se atrincheran intereses (ver Olson, 1965). Aunque a la fecha este no es un problema en América Latina, si comienza a aparecer en algunas sociedades civiles en las que no todos los actores buscan el interés público, sino su versión particular de este (Diamond, 1994; Fukuyama, 2000). En este marco de cosas es posible que una sociedad civil particularmente participativa, genere una excesiva politización de la vida pública, cuyas distintas visiones del bien común –si no son toleradas, discutidas y se deliberan a cabalidad, pueden distorsionar el espacio público o generar conflictos que polaricen a la sociedad y terminen en callejones sin salida (Natal, por aparecer). De la misma manera, cuando se utilice a la Sociedad Civil para impulsar programas de generación de capital social anticorrupción, es también importante atender al hecho que dentro de la propia sociedad algunos grupos tienen radios de confianza angostos o negativos y apoyarse en ellos puede producir externalidades negativas e ir en decremento de un proyecto de este tipo.

Sin embargo, este apunte sobre los problemas de la participación de la sociedad civil en el marco de la corrupción no debe de entenderse como una crítica para no involucrarla, sino por el contrario. Estoy convencido de que tanto la sociedad civil como los medios de comunicación desempeñan un rol clave en la prevención de la corrupción. Considero también

que el aspecto cultural de la corrupción, en el que he insistido en este documento, no podrá ser combatido si no se involucran estos actores.

No obstante, a pesar de su importancia, actualmente existe en muchos países de la región, un esfuerzo deliberado por combatir a los actores de la Sociedad civil que intentan participar en medidas anticorrupción. Debilitar a estos actores es relativamente fácil para un gobierno que se lo propone, máxime cuando las jóvenes instituciones democráticas de la mayoría de los países de la región, también están siendo puestas a prueba. En especial, uno de los actores que ha sido blanco de ataque, como lo hemos discutido son los medios, en un enfrentamiento en el que no sólo se atenta contra la libertad de prensa en general, sino contra la consolidación misma de la democracia en la región.

## CONCLUSIÓN

Este documento comenzó haciéndose una pregunta: ¿cómo transitar de la corrupción y la opacidad a la transparencia? Planteó que hay un paradigma en la medida en que aquellos que podrían imponer controles jurídicos y administrativos, son precisamente los que se benefician del *statu quo*; y que por tanto, parecería que la única fuerza alternativa es la de la propia sociedad civil. Pero ante esta posibilidad el documento se pregunta: ¿qué podemos hacer realmente los ciudadanos y cuáles son los mecanismos más efectivos para combatir a la Medusa?. Para proponer algunas posibles respuestas a estas preguntas revisé en este documento distintas visiones de corrupción, y mostré que una de las primeras cosas a hacer para combatirla es abrir la caja negra a la que ocurre. Establecí entonces algunos aspectos en que la información podría contribuir a entender mejor esa caja. Continué con el análisis del derecho a la información analizando sus antecedentes históricos y luego documentando cuál ha sido el impacto que las leyes de transparencia y acceso a la información han tenido en América latina. Presenté algunos de los retos que quedan pendientes para que los ciudadanos puedan efectivamente vencer a la Medusa, y señalé que el objetivo final debe de ir más allá de la transparencia, la rendición de cuentas. Finalmente concluí con una breve sección señalando algunos elementos del papel que puede jugar la Sociedad Civil en esta lucha.

En el documento presenté una explicación distinta a las culturalistas que han discutido sobre la “doble moral” latinoamericana, o la cultura de “los regalos”, para explicar la gran opacidad de los estados en América Latina. Discutí que, desde mi punto de vista, la similitud se explica por lo novel de la mayoría de los

sistemas democráticos en la región, que presentan un problema de instituciones imperfectas, o lo que podría llamarse también, un hibridaje institucional. Por un lado tienen instituciones creadas en los regímenes autocráticos y puestas a servir un modelo democrático en el que se vuelven escleróticas; y por el otro tienen instituciones democráticas bastante débiles e imperfectas que no logran trabajar con los grupos de poder atrincherados en el entorno político. Esto genera una gobernabilidad deficiente y una excesiva injerencia de los intereses privados en los asuntos públicos. Discutí también que en este marco de cosas no es difícil que se construya una “institucionalidad paralela” más eficiente que el estado y el mercado, cuyo *modus operandi*, es la corrupción.

En el documento discutí como un factor fundamental para combatir esta institucionalidad es a través del acceso a la información pública y del empoderamiento de la sociedad civil.

Finalmente señalé que transparencia es apenas la primera parte de un proceso de cambio bastante más amplio, que debe de tener como meta una rendición de cuentas efectiva. La transparencia es meramente un proveedor de información a la RdC que es un mecanismo de evaluación efectivo de cómo la administración se acerca o no a sus metas y como aprende de sus errores. La RdC es el instrumento que nos permite analizar objetivos, resultados, procesos, y discutir datos y acciones, así como errores y cambios realizados. La rendición de cuentas es necesaria para el monitoreo de la administración pública, no sólo en términos presupuestales sino también de objetivos y metas cumplidas; no sólo en términos de honestidad sino también de eficiencia de la administración.

Sin embargo, tenemos que consolidar el primer escalón: el derecho a la información, que nos permite comenzar a caminar en la incidencia de las políticas que nos afectan, que da argumentos a nuestra voz y la posibilidad de reflexionar sobre políticas públicas. Por ello, necesitamos como ciudadanos, presionar por la creación de más y mejores leyes de Transparencia o de Acceso a la Información donde hagan falta, y de apropiarnos de ellas, y ejercerlas responsablemente donde ya existen. Necesitamos encontrar maneras de evitar que estas leyes se utilicen para fines estratégicos y partidistas, que terminarían con su utilidad pública.

De la misma manera, como ciudadanos necesitamos tener más precisión en cuál información queremos, necesitamos resolver nuestra desinformación sobre la infraestructura de la administración pública y su

funcionamiento, sus competencias y responsabilidades, desde lo nacional hasta lo local.

El derecho a la información pública es uno de los avances más importantes de nuestra democracia, porque nos permite comenzar un proceso de deliberación más amplio, que es fundamental en América Latina: el abrir la discusión metapolítica en el sentido de lo que Ackerman (1992) llama “constitutional politics”, es decir la discusión de las reglas del juego que nos organizan como sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, B. 1992, *We the people: Foundations*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Inglaterra, Cambridge University.

Fukuyama, Francis, *Social Capital and Civil Society*, IMF Working Paper, April, 2000 WP/0074. International Monetary Fund.

Fukuyama, Francis, *Social Capital and Civil Society*, IMF Working Paper, April, 2000 WP/0074. International Monetary Fund.

González, Llaca Edmundo. (2005), *Corrupción Patología colectiva*. Capítulo I, definición. Instituto Nacional de Administración Pública, pag.47-56.

Heidenheimer, Arnold J. (1989) "Perspectives on the Perception of Corruption" in Arnold Heidenheimer, Michael Johnston y Victor Le Vine (comps.), *Political Corruption. A handbook*. Pag 161-170.

Klitgaard, Robert. (1998). *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, USA. Pages, 1-51.

Malem Seña, J., F. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. España: Gedisa.

Peter Euben ("Corruption" en T. Ball, I. Farr y R. Hanson (comps.), *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge, University Press, 1989, pag. 223.)



## CORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática

Edmundo Orellana

### CENTROS DE PODER

#### 1. Centros de decisión

Los seres humanos convivimos en comunidades gracias a que hemos convenido en un mínimo de valores y principios que se contienen en normas aceptadas como legítimas, a las que nos sometemos y cuya ejecución reservamos a grupos calificados de la misma comunidad. Así ha sido siempre, desde el inicio de los tiempos, cuando el ser humano se agrupó para cazar, para defenderse de su entorno y, particularmente, para sobrevivir como especie.

Con el crecimiento de las sociedades se incrementaron las reglas, se multiplicaron los procedimientos y se hizo extremadamente compleja la estructura del aparato encargado de vigilar su cumplimiento y de ejecutarlas.

Las personas se encontraron cada vez más distantes de los centros de decisión y expuestas a los niveles jerárquicos inferiores, que no tienen facultades de decisión pero sí de atrasar los trámites.

La decisión final nunca se toma en un nivel inferior. Siempre está reservada para quien ocupa el vértice de la organización. Allí se concentra el poder formal, pero no el real. En las Secretarías de Estado, la resolución final de los asuntos es potestad exclusiva de los Secretarios de Estado; en el Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia; en las instituciones autónomas y en las municipalidades, directamente o vía impugnación, en las juntas directivas o corporación municipal.

Para acceder a esa decisión final, el individuo debe sortear una carrera de obstáculos interminables, consumiendo tiempo precioso para sus intereses en lidiar con los niveles jerárquicos inferiores. Los procedimientos son complicados, lentos, dilatados y desesperantes, pero deben concluirse para llegar a la decisión final. Esos procedimientos se desarrollan en esos niveles inferiores y es allí donde se les exige que cumplan los requisitos, legales unos, reglamentarios otros, inventados por ellos los más, y, sin embargo, deben cumplirse como condición para obtener la resolución. De esos niveles depende acelerar o

atrasar los trámites, exigir más o menos requisitos, etc., que, por otro lado, se preocupan por convertirlos en prioridades de primer orden porque de éstos depende la importancia que proyectan esos niveles.

Es en estos niveles donde se elaboran los informes técnicos, se practican diligencias para verificar los hechos alegados y se elabora el proyecto de resolución final que emitirá la autoridad máxima. Son tantas las resoluciones que debe firmar esta autoridad que depende totalmente de los niveles inferiores, que lo auxilian en esa labor. Es aquí, entonces, en donde se concentra el verdadero poder en la administración.

La estructura de toda organización responde a este esquema. La división de trabajo impone que en los procesos intervengan varios sujetos, favoreciendo la especialización y dejando a la autoridad máxima la decisión final. Es de la esencia misma de la administración.

La especialización nos lleva, a su vez, a otra manifestación de poder basado en la ciencia, la tecnología o la experiencia.

#### 2. Especialización

Esta modalidad de poder se sustenta en el conocimiento y en la experiencia. Se da en aquellas organizaciones que el ejercicio de sus funciones exige de conocimientos especializados.

Las instituciones prestadoras de servicios como energía eléctrica, telefonía, entre otras, cuentan con personal calificado y experimentado, formado con recursos de las mismas y cuya experiencia la han adquirido en una carrera ininterrumpida dentro de esas instituciones.

La dirección, que es cambiante y sin conocimientos en la materia, depende de la opinión experta de ese personal, que, por esa razón, son percibidos por el resto del personal como la autoridad real, cuya intervención es obligada en todos los asuntos que son fundamentales dentro de la institución.

El crecimiento de toda institución depende de la capacidad que tenga para identificar el momento de cambiar estrategias, políticas, tecnología, etc. Y en el caso de la telefonía, por ejemplo, es mucho más notorio porque se mueve en un mercado muy exigente, en donde la competitividad depende exclusivamente de la alta tecnología de que se disponga.

La especialización no disputa espacios al poder formal, porque no invade campos que tradicionalmente son los que más preocupa a este poder, como el administrativo. Su territorio es el campo estrictamente técnico, donde no compite con nadie, porque ninguno, dentro de la institución, está en capacidad de hacerlo. Pero es a ese territorio que se canalizan los grandes recursos de la entidad, porque cualquier renovación de inventarios es en cantidades multimillonarias.

### 3. Control

El control garantiza que los objetivos y las metas se cumplan dentro de los plazos establecidos, que los recursos se apliquen debidamente, que la calidad de la función se mantenga o se supere, etc.

El control está por sobre todas las demás funciones y no se concentra en un solo órgano, pues la diversidad de funciones exige diversidad de controles.

El control puede ser sobre las entidades del Estado o sobre las entidades particulares. En cualquier caso debe manifestarse de modo que no sustituya al responsable de la función o lo obligue a actuar con exasperante lentitud por el acoso de que es objeto por el órgano de control.

Los órganos de control siempre están más informados que cualquier otro. Tienen la potestad de demandar información que ningún otro está autorizado a solicitar. Lo que los convierte en verdaderos garantes de información clasificada en todos los órdenes. Desde luego, la información debe ser la pertinente para que el órgano de control cumpla con su función. Si no sirve para este fin, no es admisible que tal información sea exigida por éste.

Los sujetos objeto del control, sobre todo si son particulares, confían en que toda la información ofrecida sea protegida para que no sea conocida por los demás. Particularmente, si se trata de información que puede ser usada por la competencia para sacar ventaja. Secretos industriales, estrategias de mercado y otras similares, son del tipo de información que el responsable del control no necesariamente está obligado a solicitar, pero si llegase a admitirse es ineludible la obligación de mantenerlo en secreto.

Finalmente,

### DISFUNSIÓN

La corrupción es una disfunción que se manifiesta tanto en el Estado como en la sociedad, porque es

propia del comportamiento humano. También está presente en todos los países, desarrollados o no. Y en algunos casos, forma parte de las políticas públicas y privadas.

Es el factor principal que permite corromper procesos, métodos y técnicas para obtener ventajas. El resultado siempre es ilegítimo porque se obtiene contrariando las reglas convenidas, a las que todos aceptan someterse y confían en que se respetarán, en cualquier circunstancia.

No siempre se manifiesta en acciones. También se expresa en omisiones. Cuando no se toman decisiones oportunamente, cuando se posterga el conocimiento de los asuntos o cuando se desatienden, son conductas contrarias a las reglas convenidas, con consecuencias claramente perjudiciales para el interés que se representa.

Adoptar una decisión por un interés personal, por satisfacer el interés de una persona o de un grupo, sin seguir el procedimiento establecido o porque se persigue una finalidad contraria al interés público, es una clara expresión de corrupción porque el interés nacional queda subordinado al interés particular. Por ejemplo: aprobar una concesión porque le reportará beneficios personales; decidir una diligencia que favorezca a correligionarios en perjuicio de miembros de otro partido; adjudicar contratos o nombrar personal sin seguir los procedimientos; cambiar los términos de referencia de un proyecto para que favorezca a personas u organizaciones, afectando el interés nacional; denegar a alguien lo que a otra persona concedió en una reciente resolución, a pesar de que, fuera de los sujetos, no existe diferencia alguna en los casos.

Corrupción también será el actuar negligente de quienes tienen el deber de comportarse como unos verdaderos padres de familia con los intereses que se les ha confiado. Disponer discrecionalmente de los fondos asignados, sin ceñirse al presupuesto aprobado, aunque fuese para actividades propias de la organización, es un acto de corrupción.

En los **centros de decisión** la corrupción puede presentarse de varias formas y por varias razones. El laberíntico procedimiento de toma de decisiones en un trámite normal como en el de adjudicación de un contrato de obra pública, genera, según algunos, corrupción. El usuario no quiere perder tiempo ni quiere un no como respuesta, y se decide lograrlo por cualquier medio, esa es su excusa. El usuario del trámite sencillo, como el de obtener un permiso cualquiera paga al empleado de sexta categoría para

que los trámites se aceleren; el usuario del trámite complicado, como la adjudicación de un contrato de obra pública, paga en todos los niveles, al que evalúa la oferta, al que acelera el trámite para que la decisión llegue al escritorio del Ministro y a éste. A todo esto agreguemos que el trámite de los contratos y de las concesiones no se agota allí, porque sigue en el legislativo en donde deben pasar pruebas igualmente duras.

Y esto opera no solo en la función administrativa, sino también en la judicial y la legislativa. En la judicial es todavía más angustiante porque el asunto pasa por dos instancias y cada una de ellas puede demorarse fácilmente de tres a cinco años, siendo optimistas; pero luego, debe llegar al más complicado de todos los niveles, la Corte Suprema de Justicia, mediante el Recurso de Casación, cuya existencia misma ha sido cuestionada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos como factor determinante de violación de derechos fundamentales; por lo que los empresarios promueven su sistema alternativo de conciliación y arbitraje, de procedimientos sencillos y brevedad en los plazos, de modo que en pocos meses se tiene la decisión final. En la legislativa, por su parte, la actividad de aprobación de leyes es casi mínima por su interés en la aprobación de contratos y otras actividades que resultan ser más rentables, y en la aprobación de ciertas leyes que son muy apetecidas como las de telefonía, son manoseadas para asegurar los intereses millonarios en este sector.

En la **especialización** la corrupción se manifiesta en una forma más sutil. Siendo los únicos que conocen el tema técnico son los que deciden cuando se necesita renovación de inventarios, qué debe comprarse y a quien. En todas estas fases fácilmente puede filtrarse, sin que se sospeche de ello, una recomendación dirigida a favorecer a sectores extraños a la entidad. No recomendar nueva tecnología cuando así lo demanden los tiempos, es dar ventaja a los que se dedican a la misma actividad en el mercado, como es el caso de la telefonía. Qué debe comprarse, también puede dar lugar a que se adquiera lo que no se necesite, también para favorecer a terceras personas. A quien: bien, ese es un problema en todas las entidades, favorecer al que ofrezca mejor comisión.

Y hablando de las comisiones, para nadie es un secreto que se aceptan y se exigen. Muchos administradores están bajo la creencia de que la comisión es legal, porque saben que todos la cobran y a nadie se ha castigado. Y los proveedores ya incorporan en sus costos de oferta la famosa comisión. Los oferentes extranjeros incorporaban la

comisión como un costo a deducir en el pago de sus impuestos en sus respectivos países, como fue el caso de Alemania hasta hace algunos años.

Algo más. Los más sonados escándalos de corrupción se han generado en el seno de HONDUTEL por la relación con los operadores de telefonía móvil y por el tráfico gris. A pesar de contar con los expertos en este tema, en materia de telefonía móvil todos han ganado menos HONDUTEL.

Caso similar es de la antigua COHDEFOR hoy Instituto de Desarrollo y Conservación Forestal, ICF. El mayor daño sufrido por el país en los últimos años ha sido en su medio ambiente, particularmente en las cuencas hidrográficas por la tala irracional de los bosques. Pues bien, ese daño es, esencialmente, imputable a esa institución, que actuó negligentemente desde su nacimiento y la actual no ha dado señales de mejorar la situación. Es grotesco comprobarlo, pero es el mismo Estado el que más daño le ha causado al país en esta materia.

La función de **control**, tan necesaria para garantizar el éxito de la gestión, no ha funcionado en Honduras adecuadamente. El presupuesto sigue siendo burlado por las autoridades, no se ciñen al mismo, gastando alegremente en lo que creen conviene más a la institución, aumentando la burocracia irracionalmente y el pueblo hondureño que es el último de esta cadena, recibe únicamente lo que sobra, migajas. Al final terminan liquidando otro presupuesto. Esta liquidación se formula en términos que no ofrecen un real conocimiento de que fue lo que se ejecutó, dando lugar a grandes vacíos que nadie se preocupa por investigar, por lo que actualmente, por ejemplo, no existe una sola institución autónoma que no sea deficitaria en límites ya intolerables. La Presidencia de la República, del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, tienen a su disposición un fondo que manejan discrecionalmente y que, según ha trascendido, hay un acuerdo para que no sea auditado en ningún tiempo. La riqueza que el funcionario ha acumulado durante su gestión tampoco ha sido estrictamente cumplida. Es cierto que aparecen en los periódicos pliegos de imputación por enriquecimiento ilícito, pero deteniéndose en los mismos nos enteramos que son imputaciones de poca monta, dejando fuera a los grandes depredadores del fisco nacional. Como en el reciente pasado, que, a pesar de que el mismo gobierno denunció formalmente ante el pueblo y ante el Congreso Nacional, que había encontrado vacías las arcas nacionales, ninguna investigación se ha adelantado para verificar ese pillaje. Sencillamente,

un sepulcral silencio de los órganos responsables, siguió a la excepcional y grotesca denuncia.

El nombramiento de funcionarios de alto nivel por el Congreso Nacional supone un tipo de control, que fue cuestionado muy severamente y, por ello, se dio participación, en algunos casos, a la sociedad civil para que sea quien efectivamente seleccione la lista de candidatos dentro de la cual el Congreso debe nombrar. Este es el caso del Fiscal y de los Magistrados. Sin embargo, en ambos ha habido dudas sobre la forma cómo la sociedad civil ha seleccionado a los candidatos, desde que el nuevo procedimiento se aprobó.

Los controles sobre las actividades particulares también han fallado escandalosamente. Los bancos y sociedades financieras que desaparecieron en medio de escándalos de fraudes que llevaron a la ruina a miles de familias, son un doloroso ejemplo de ello. Los servicios privados de educación y de salud son otro ejemplo de ausencia de supervisión, por lo que la salud y la vida de miles de hondureños han sido dañados irreparablemente, así como miles de jóvenes que se enteran de que son víctimas de estafa hasta que se convencen que el mercado los rechaza por su escasa preparación profesional o porque lo que estudiaron no es lo que el mercado de trabajo necesita.

## TRANSPARENCIA

La aprobación de la ley de transparencia hizo nacer en el hondureño la esperanza de que todo cambiaría en la Administración. Que a partir de su vigencia nos enteraríamos de cómo se ejecuta el presupuesto de cada entidad pública y del avance de los programas y proyectos.

Las instituciones públicas tienen a disposición del público la información que exige la institución respectiva y se someten a los plazos para dar información al peticionario sobre gastos del presupuesto. Sin embargo, se presenta un problema: no hay con qué confrontar la información consultada; es decir, no se sabe si lo que ofrecen como información es cierta. Desde luego, existe SIAFI donde quedan registradas todas las operaciones pero esto no garantiza que el gasto se haya aplicado en lo que dice el registro.

Por otro lado, debe señalarse que el sistema solo se ofrece en la Capital de la República. Pretenden suplir este problema mediante internet. Exigen que toda esta información esté en la web. ¿Pero cuántos hondureños tienen acceso a una computadora?

¿Cuántos tienen acceso a internet? ¿Cuántos saben manejar una computadora?

La ley de transparencia es un avance. Pero esta no es suficiente. Es necesario generar la cultura de la transparencia en una administración pública acostumbrada a actuar en la oscuridad, que es el ambiente que se presta para los grandes negocios en contra del pueblo hondureño. La responsabilidad de iniciar esta cultura es la entidad creada en dicha ley. Sin embargo, los cuestionamientos de que ha sido objeto han deteriorado tanto la imagen de la institución como de los procesos. La primera prioridad de esta institución no es que los demás se sometan al régimen de transparencia, sino que la acepten y confíen en la misma.

## INSTITUCIONALIDAD

No hay duda que nada de lo descrito aquí es desconocido por la mayoría del pueblo hondureño. Y todos perciben la Administración Pública como un espacio en donde pululan los astutos, haciendo negocios permanentemente, decidiendo solo lo que les conviene y para quienes el pueblo solo es la excusa para justificarse cada cuatro años.

Lo que vino a derramar el vaso fueron los acontecimientos del 28 de junio. El Golpe de Estado permitió que durante siete meses la administración de los recursos públicos fuese totalmente arbitraria con el apoyo del sistema político y de los demás órganos del Estado, y con la aquiescencia de la sociedad civil. Nadie da razón del destino de miles de millones de lempiras ni nadie se preocupa por averiguarlo, particularmente los órganos de investigación criminal que conociendo de la denuncia pública han optado por el silencio y la inacción.

El sistema electoral en su conjunto se vino abajo. A pesar de haberse mostrado con transparente apariencia en el pasado, en las últimas elecciones operó en circunstancias que para una gran cantidad de hondureños no hubo la suficiente transparencia por los retrasos en ofrecer los resultados, porque aún no se han dado a conocer esos resultados y porque piensan que hubo un manoseo de las cifras finales para justificarse ante la comunidad internacional. De esta experiencia los políticos son los que más dañados han salido.

Es cierto que la Administración no ha gozado de una buena percepción entre el pueblo hondureño, pero algunas de sus instituciones se mantenían en niveles aceptables. Sin embargo, entre las instituciones de la sociedad se destacaban algunas que nunca bajaron



los niveles de confianza y de credibilidad que el pueblo les profesaba. Hoy, no obstante, ninguna de estas instituciones ocupa una posición medianamente aceptable en la confianza del pueblo hondureño.

La insoportable corrupción y el sistema de impunidad que la hace posible, la excesiva burocracia, el gasto superfluo, la indiferencia ante los problemas nacionales y el desprecio hacia el pueblo hondureño, son, entre otros, los factores que históricamente han venido deteriorando la imagen de la Administración ante el pueblo hondureño.

El deterioro es total. Ni siquiera las instituciones de la sociedad civil se logran escapar de esta situación. En ninguna entidad se confía. Todas son sospechosas de conspirar en contra de los intereses del pueblo hondureño.

Las instituciones, ciertamente, no son buenas ni malas, esta calificación debe reservarse a las personas que las dirigen. Sin embargo, es tan grave la avería del sistema que así como está no hay garantía de encontrar el rumbo correcto.

Reformular nuestra visión del futuro del país pasa necesariamente por reformar radicalmente sus instituciones, permitir que el pueblo participe más directamente en las decisiones que atañen a su futuro y en su ejecución, impulsando una cultura de transparencia militante y cotidiana.

En estas circunstancias, la idea de una nueva Constitución no es equivocada porque permitiría darle curso a esa necesidad de cambio que el pueblo necesita como un desahogo urgente, sustituyendo lo existente por propuestas nuevas, ajustadas a las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que están formando la nueva realidad nacional. Además, la actual Constitución es una pésima combinación de las del 57 y del 65, con ninguna aportación visible de quienes la aprobaron. La sociedad de un nuevo milenio, de un nuevo siglo, no puede regularse con las mismas reglas y valores vigentes en las sociedades de principios de la segunda mitad del siglo pasado. Es cierto que por sí misma no se resolverá los problemas que aquejan al país, pero será más fácil encontrar las soluciones si las reglas y valores que sirven de límites responden a la sociedad de hoy y no a las del pasado.

## CENTRALIZACIÓN VERSUS DESCENTRALIZACIÓN

La concentración de funciones en el vértice es el factor que más conspira contra la participación del pueblo y favorece la corrupción.

Centralizar las funciones del Estado en el vértice de la Administración era la opción correcta cuando ésta era pequeña porque poca era la población a atender. El ciudadano común llegaba a la oficina del alto funcionario quien tenía tiempo para recibirlo, mientras no andaba en los cerros combatiendo a los alzados, y le planteaba sus problemas, o bien participaba en los cabildos abiertos y en todo espacio de participación que legalmente o de hecho se abrían.

Cuando la sociedad creció también crecieron sus necesidades y la administración se hizo más compleja. El ciudadano vio como la administración se alejaba de él y los centros de decisión se concentraban en la Capital de la República, haciendo del gobierno algo tan distante como extraño. Hasta las dispensas de edictos para el matrimonio eran tramitadas únicamente en la Capital, en perjuicio de miles de parejas jóvenes que aspiraban casarse. Cuestión que recientemente, después de cientos de años, se logró reparar.

Fue tanto el celo de la administración central que en lugar de buscar opciones que permitiesen la participación del pueblo, que ya existían, para prestar nuevos servicios o mejorar los existentes, prefirieron, antes que promover las condiciones dentro del régimen municipal, crear las instituciones autónomas antes que confiar en las municipalidades.

En esta estructura los controles operan con más dificultad porque su campo de acción se expande y se complica extraordinariamente. La complejidad de las operaciones de la administración que centraliza todo hace imposible que todas las operaciones sean controladas. Se convierte en un control selectivo por el riesgo de perder tiempo precioso al pretender verificar todo. Método aconsejable pero no siempre seguro para detectar actos de corrupción.

Ha llegado el momento, sin embargo, que debe tomarse en cuenta lo que el pueblo quiere. Éste quiere participación y no hay ningún mecanismo que ofrezca mejor opción de participación que el municipio. Así ha sido, así es y así será.

En el municipio se encuentra la legalidad de la conquista del continente americano y la conquista de la región conocida hoy como Guatemala y Honduras.

En su seno surgieron y se fortalecieron las ideas de independencia contra el imperio español.

La transparencia y la rendición de cuentas fueron iniciativa, en Honduras, de las municipalidades, no del gobierno central. En ellas se fortalecieron estas ideas llegando a vertebrarse en un sistema, que aunque no tenía asidero legal sí tenía la aceptación de los pueblos en donde se aprobó. A partir de ese momento las municipalidades se erigieron en el modelo a seguir.

Ningún ente público tiene las características del municipio y ninguno como éste ofrece acceso tan sencillo al ciudadano en sus procesos. Aunque ha sido tradicional que en materia de participación nos concentremos únicamente en el Congreso Nacional; lo cierto es que aquí es donde menos participación hay porque los resultados de las elecciones de diputado están en manos de las mesas electorales, cuyos miembros deciden rellenar los espacios vacíos a favor de aquellos que son sus favoritos o de su partido, distorsionando la voluntad de los votantes. Y una vez declarados electos, los diputados se desligan de sus representados, actuando en adelante según su leal saber y entender.

El municipio es el único ente que sí garantiza la participación por su tamaño, por la cercanía de la corporación con sus votantes, por el hecho de que los munícipes saben permanentemente que actúan en representación de sus vecinos y éstos saben que pueden pasarle la factura si no se portan bien, por la posibilidad real de que los vecinos participen en los procesos de decisión, etc.

Es el organismo elemental de la comunidad política, el más próximo a los ciudadanos pues les permite una participación directa en la gestión de los intereses que le son comunes dentro de una circunscripción territorial determinada y cuyos resultados son la responsabilidad exclusiva de los miembros de la comunidad. Es un instrumento auténtico de expresión efectiva de la democracia ya que por su medio los ciudadanos alcanzan la máxima participación en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, y adquieren madurez cívica porque asumen la responsabilidad inmediata de su futuro. El régimen municipal ofrece, en consecuencia, ventajas que no se pueden ignorar ya que en la medida en que se consolide, en esa medida la democracia se fortalece en la conciencia de la población políticamente activa.

Transferir los servicios que presta el gobierno en salud, educación, seguridad, etc., junto con el presupuesto respectivo, es un tema que viene siendo

abordado desde que se emitió la nueva ley de municipalidades y que no debe interrumpirse, porque las municipalidades han demostrado mucho más madurez y efectividad en el manejo de los recursos del Estado y sus resultados, que el mismo gobierno central. Además, el régimen de transparencia y rendición de cuentas que ya está sólidamente establecido en muchas de ellas, garantice una mejor administración que la del gobierno central, históricamente desastrosa.

La participación está garantizada porque es práctica ciudadana común que los vecinos participen en los cabildos abiertos y otros medios,

Desde luego que esto exige que lo acompañemos con los mecanismos que nos garanticen uniformar el sistema y que la transferencia sea definitiva.

La reformulación del Estado hondureño debe, necesariamente, pasar por la inserción de un sistema en donde las relaciones Estado- Municipio se inclinen más a favor de éste.

# Capítulo

# 5

## Gobernabilidad, cultura política y participación ciudadana

La equidad en el proceso  
de construcción  
democrática y la  
gobernabilidad política

Conferencista  
internacional:

**Antonio  
Murga**

Conferencista  
nacional:

**Rocío  
Tábora**

Panel de  
Especialistas:

**Eugenio Sosa  
Lily Caballero  
Ester Caballero**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

El sistema democrático y la gobernabilidad en la región latinoamericana, en el último cuarto de siglo, se caracterizan por crisis políticas que han generado un nuevo patrón de inestabilidad política.

El nuevo patrón de inestabilidad política difiere del viejo modelo en el que las crisis políticas, derivadas de los enfrentamientos entre ejecutivo y legislativo, se resolvían por la vía militar.

Las crisis políticas tienen ahora tres tipos de desenlaces: uno, el quiebre de régimen político; dos, la interrupción de régimen político; y el tercero, el desplazamiento de los gobiernos constitucionales, sin quiebre, sin interrupción del régimen político.

Del primer tipo, no se produjo en el período 1978-2004, un solo quiebre del régimen político en América Latina, o sea no hubo presidente removido, no hubo Congreso clausurado ni hubo toma del poder.

Del segundo tipo, se registraron cuatro interrupciones de régimen político, que corresponden a golpes legislativos, en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá, y un solo autogolpe que fue el de la presidencia en Perú.

Del tercer tipo, se presentan tres modalidades: remoción, disolución y la estabilización tras la crisis. Hubo remociones en Argentina, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, y tres disoluciones.

En el nuevo patrón de inestabilidad en América Latina, las Fuerzas Armadas se sustraen de intervenir directamente en la solución de las crisis políticas; las protestas populares han conducido a la renuncia de los presidentes; y, otra particularidad, es que el Congreso asume la responsabilidad de garantizar la transferencia constitucional del poder. Un ejemplo reciente sería la experiencia hondureña.

Un rasgo político de la inestabilidad en la región es la crisis de representación política. Una gran cantidad de ciudadanos están insatisfechos con la manera en que son representados o no se sienten representados en absoluto.

La crisis de representación política muestra cinco indicadores: pérdida de confianza en los agentes de representación, partidos o legislatura; volatilidad electoral; el desgaste o, inclusive, derrumbe del sistema de partido; la emergencia de candidatos

presidenciales que no son parte del sistema político tradicional; y la caída de la participación electoral.

En una encuesta aplicada en 20 países, se puede valorar la pérdida de confianza en los agentes de representación política. Ante dos preguntas concretas, la primera sobre si la ciudadanía cree que los partidos escuchan a la gente, y, la segunda, cuál es la confianza ciudadana en los partidos, las respuestas muestran que en 12 países Latinoamericanos ningún partido obtiene una nota aprobatoria.

La cultura política se define como las percepciones y actitudes de la población con respecto al sistema político. Es una variable estratégica en la transición democrática y en la consolidación de la misma.

Esencialmente, son componentes de la cultura política democrática, la confianza social; la tolerancia social y política; el sentimiento ciudadano de eficacia política; el conocimiento político; disposición participativa; la adhesión a los valores democráticos; evaluaciones y confianza política ciudadana en el gobierno, en las instituciones y en los actores políticos.

El componente de los valores democráticos ciudadanos o adhesión democrática mide convicciones, creencias, actitudes ciudadanas, que pueden ir de una aprobación al régimen democrático hasta una aprobación del régimen autoritario.

En tanto, el desempeño o funcionamiento del régimen político tiene que ver con las evaluaciones ciudadanas acerca de cómo funciona o cual es la eficacia del régimen democrático, "semi-democrático" y autoritario.

Mientras los valores democráticos centran la atención en la democracia como un ideal, el desempeño del régimen focaliza su atención en cómo los ciudadanos responden a lo que las elites políticas producen.

Al inicio del proceso de democratización en América Latina, la ciudadanía creía que la democracia es la mejor forma de gobierno.

En el año 2005, el 50% de los ciudadanos seguía creyendo que la democracia es la mejor forma de gobierno. Ya en el 2009, en algunos países como México, Guatemala, Colombia y Ecuador, esa convicción ha disminuido.

En cuanto a la propensión o persistencia de las actitudes proclives al autoritarismo, los datos del

Latinobarómetro referidos a la región Centroamérica, indican que los ciudadanos creen que un poco de mano dura del gobierno no le viene mal al país.

Y la respuesta a otra pregunta más comprometedor, es que no les importaría si el gobierno es no democrático si tiene la capacidad de resolver los problemas económicos; con excepción de Costa Rica.

Concretamente, más de la mitad de la población no ve con muy malos ojos la posibilidad de un poco de mano dura, de una parte, y de un gobierno no democrático, si es capaz de darle solución a los problemas económicos del país.

En Honduras, tres cuartas partes consideran que el gobierno debería tener un poco más de mano dura. Y el 70% le daría la bienvenida a un gobierno con mano dura si es capaz de resolver los problemas económicos. Son datos bastante preocupantes porque están indicando que abajo de la superficie ciudadana hay fuerte propensión autoritaria.

Los estudios sobre el desempeño del régimen político en la región centroamericana reflejan la volatilidad en la evaluación ciudadana. Una medición en tres fechas diferentes muestra el cambio que se produce entre los ciudadanos al evaluar anualmente a sus gobiernos.

En cuanto a las mediciones sobre la participación de los ciudadanos en la construcción de la democracia, un estudio en México caracteriza cuatro tipos de participantes: el militante, el movilizado, el participante pasivo y el apolítico.

En general, los resultados de otros estudios revelan que en promedio los ciudadanos latinoamericanos no son propensos a participar políticamente.

A la pregunta de ¿quién asume la representación de las grandes mayorías? Habría que responderse que la representación política la asumen los partidos políticos, en un contexto en el que los ciudadanos consideran que los partidos no escuchan a la ciudadanía y, a la vez, que los partidos no les representan.

### **Tendencia histórica**

En la lucha por la democratización la participación masiva se dio a través de los movimientos sociales de los más diversos tipos. Cuando se llega a la democratización, se da un descenso de los movimientos sociales y un ascenso de los partidos políticos.

Al comparar la situación de mediados de los años 70 con la de mediados de la primera década del 2000, en la mayoría de los países el accionar ciudadano ha experimentado un descenso muy marcado en la medida que los partidos han ido ascendiendo en importancia. Los partidos casi asumen un papel desmovilizador antes que movilizador, a diferencia de los movimientos sociales.

La adhesión democrática desde el año 1978 al 2005 disminuyó. Una explicación de ese descenso es el comportamiento, el rendimiento, la eficacia del régimen político, del gobierno y de sus instituciones.

Hay una variación en el número de regímenes democráticos en el último cuarto de siglo. En el año 78 sólo había tres países democráticos, Colombia, Costa Rica y Venezuela; y en el año 2000, casi un cuarto de siglo después, hay 12 países democráticos y otros 12 semi-democráticos.

Todos los procesos en América Latina, incluyendo el golpe de Estado en Honduras, esbozan que la construcción democrática se mueve más en una lógica a veces de procesos democratizadores, pero también de procesos contra-democratizadores.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

El rol de las Fuerzas Armadas en el proceso de construcción democrática es un tema que necesita profundizarse. En Chile la institución militar conservó por mucho tiempo, después de la transición, la capacidad de veto en varios de los temas para poder profundizar la reforma política.

Hasta qué punto las Fuerzas Armadas, aunque no son los principales actores en las crisis políticas latinoamericanas, siguen representando elementos importantes de veto para poder hacer transformaciones políticas en las sociedades.

## **HONDURAS**

### **Características generales**

Un balance del cumplimiento de los compromisos de la Declaración de Estocolmo arroja que los avances de la agenda de transformación fueron fragmentarios e insuficientes. Los principios firmados no fueron aplicados, y los compromisos no tuvieron el suficiente apoyo político.

Tampoco hubo suficientes esfuerzos en los diferentes niveles de la sociedad para definir, en esa agenda de transformación, lo que tenían que hacer las elites para

lograr esos compromisos, lo mismo que el rol de otros sectores estratégicos del país.

Muchos gobiernos locales fueron los que más se involucraron, especialmente los municipios más pequeños y más pobres, además de sectores de sociedad civil que vieron en este proceso una oportunidad de participación en los asuntos públicos.

El modelo de desarrollo no ha variado la vulnerabilidad ante los desastres naturales. Hay muchos avances en la capacidad de respuesta, pero fundamentalmente por el acceso a la información que las comunidades tienen y por las organizaciones y redes comunitarias que actúan a tiempo para salvar vidas.

Las pérdidas materiales por las devastaciones cada vez son mayores, porque el modelo de inversión, de infraestructura, de desarrollo y de presión sobre los recursos naturales, no ha sido modificado.

En materia de cultura política democrática numerosos estudios demuestran que la confianza en la institucionalidad, la democracia y sus actores, ha disminuido, aunque sí se conservan niveles importantes de confianza en la democracia local.

Muestra de ello es el creciente índice de abstención electoral desde el año 2001, que alcanzó aproximadamente entre un 34% a 38%, hasta situarse en el 50% en el último proceso electoral.

A nivel local están construyéndose otros significados de lo político. Casi un 54% de los jóvenes conservan un nivel de confianza en su gobierno local y, también, son altos los índices de satisfacción del resto de la ciudadanía con los servicios municipales.

Otros modelos de gobernabilidad están en curso en el país. En varias zonas los alcaldes se articulan con organizaciones de sociedad civil para levantar modelos de propuestas de desarrollo e iniciativas desde el territorio.

No obstante, en la capa más profunda de la cultura profunda persiste una matriz sociocultural, que asocia, por ejemplo, el espacio político público con la figura y valores tradicionales de la masculinidad.

En términos formales, hombres y mujeres gozan de igualdad, pero en la práctica la ciudadanía ha sido vivida por las mujeres desde la exclusión.

La forma en que se está aplicando la cuota de participación de las mujeres en los puestos de

elección popular, restringe su presencia en la vida política. Todavía hay una fuerte resistencia al interior de los partidos políticos.

Con el golpe de Estado se observa un salto cualitativo en el accionar de las mujeres organizadas, que permitió pasar de la visibilidad en la defensa por los intereses particulares de género, a la lucha por los intereses generales de la sociedad.

En el país existe una alta desconfianza interpersonal e institucional, lo que denota una cultura política resistente a valores democráticos, como la tolerancia, la no violencia y el valor de la palabra y de la deliberación.

Las denuncias de violaciones de derechos humanos después del 28 de junio pusieron en evidencia muchas debilidades del sistema de garantías de los derechos humanos. La falta de una respuesta pronta y proporcional a la gravedad de la situación por parte del sistema de administración de justicia socavó gravemente la credibilidad y legitimidad de las instituciones.

El golpe de Estado del 28 de junio de 2009 significó un punto de inflexión. Hay una nueva realidad política. El frente conocido como "Resistencia" es un proceso de construcción de identidad política, pero se ignora si se transformará en un proyecto de transformación político organizativa a nivel institucional para la reconstrucción de la esfera pública.

Los movimientos sociales en la región, y Honduras no es la excepción, se caracterizan por una profunda fragmentación social. La desconfianza en la democracia y el descontento se expresa de forma poco organizada y con un profundo rechazo a los liderazgos tradicionales o a espacios institucionales tradicionales de canalización de conflictos.

Otro elemento que cobra relevancia en la cultura hondureña, tiene que ver con el rol de las Fuerzas Armadas en el proceso de construcción democrática, pero también en las democracias como tales.

Un punto crítico del sistema de representatividad democrática es que no ha tenido capacidad de recuperar la diversidad de agendas que han ido emergiendo a partir de experiencias locales, regionales y a veces de tipo grupal.

En el ámbito de lo local, hay un elemento que se asocia con las prácticas clientelistas y patrimonialistas. Y es la pérdida de hegemonía del diputado como mediador político. Ese rol de mediador

político es cada vez más disputado, sobre todo por los liderazgos locales y por otros actores de la sociedad hondureña.

### **Tendencia histórica**

Honduras mantiene una de las últimas expresiones del bipartidismo del siglo XIX y XX.

El desalineamiento partidario es una tendencia en la última década. En el 2001 la ciudadanía hondureña que no se identificaba con los partidos políticos era alrededor de un 20%. En el 2006 ascendió a 55%.

Los efectos del des-alineamiento partidario son el crecimiento sistemático del abstencionismo y el crecimiento de la volatilidad partidaria. Esta última tendencia se inscribe siempre adentro del bipartidismo.

En esta década la desigualdad se incrementó, la pobreza no disminuyó en términos importantes y los avances en materia de desarrollo humano siguen obstaculizados, especialmente en la variable de generación de ingreso.

En la década de los 80, las mujeres adquieren relevancia en el proceso de transición a la democracia, en la defensa de los derechos humanos, por sus hijos y familiares desaparecidos, y son tan excluidas que tres décadas después aún no han recibido respuesta a sus demandas.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

La crisis política en Honduras plantea la necesidad de avanzar en la profundización de la democracia con modelos innovadores que fortalezcan no solamente los mecanismos participativos sino también los representativos, lo mismo que los espacios deliberativos, especialmente en torno a las políticas redistributivas y los modelos de crecimiento.

Es importante la institucionalización del conflicto con actores que representen esos intereses en conflicto y que expresen, en términos de representatividad, propuestas para mejorar la administración del Estado y reconstruir la esfera pública de forma progresiva.

La cultura democrática es un reto principal, es obligatorio ver más allá de la institucionalidad, de las leyes, y reparar en el tema de las creencias y los valores.

La crisis política plantea tres opciones en materia de militancia partidaria: el des-alineamiento, la des-identificación y el realineamiento.

Si el actual sistema de partidos es incapaz de absorber la decepción y el desencanto, puede ocurrir un colapso del sistema. Los votantes dejan los partidos tradicionales, no se genera nada nuevo y aparecen líderes caudillistas, personalistas, y una excusa para la intervención militar directa.

El camino de los partidos políticos es cambiar o morir. La experiencia latinoamericana comparada es bastante clara, tiene que haber una transformación en los sistemas de partido.

En las mediciones sobre cultura política habría que plantearse estudios sobre experiencias concretas. Ejemplo, la reciente legislación aprobada en Panamá de reducir la edad punible a doce años. Es necesario saber qué piensa la ciudadanía sobre esas políticas cuando están en ejecución.

Es necesario ahondar más en formas no convencionales de participación ciudadana y de participación política. Los partidos son importantes, pero hay otro concierto de sujetos y de prácticas políticas que pueden ayudar a construir, profundizar y desarrollar la democracia.

La construcción de nuevos espacios políticos enfrenta en la práctica y en el discurso, el cómo asumir la relación entre mercado y solidaridad, en tiempos de valores individuales y de consumo, que parecieran conciliar poco con las identidades colectivas.

El respeto irrestricto a los derechos humanos en un contexto de libertad, es fundamental. Es preciso reconstituir su institucionalidad y promover reformas que reduzcan los márgenes de actuación discrecional de los poderes públicos para la suspensión y restricción del ejercicio de derechos y libertades.

Es hora de repensar y construir un nuevo pacto, para dar a luz un nuevo Estado hondureño, con relaciones transparentes entre gobierno y ciudadanía.

Hay que recuperar el tema de las nuevas construcciones de lo político, de la participación política, de la cultura política en el ámbito de lo local, donde las urnas se han quedado pequeñas para tener la capacidad de acoger una enorme cantidad de demandas y de actores.

En un contexto político tan complejo como el actual, cabe preguntarse cuáles son las capacidades que pueden desplegar las mujeres organizadas para recuperar y reconstruir la institucionalidad capturada a raíz del golpe de Estado.



**GOBERNABILIDAD, CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

La equidad en el proceso de construcción democrática y la gobernabilidad política

**Antonio Murga**

A partir de fines de los años setenta, los países latinoamericanos iniciaron una ola democratizadora sin precedentes en términos de su amplitud, profundidad, y persistencia en el tiempo. El aumento en la cantidad de democracias desde 1978 ha sido espectacular: el número de regímenes democráticos se elevó de tres en 1978 a dieciocho a principios del siglo veintiuno: de éstos, doce países fueron clasificados como democracias y seis como semidemocracias.

**TABLA 1. AMÉRICA LATINA 1978 - 2000: REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y SEMIDEMOCRÁTICOS**

Regímenes Democráticos: 1978	Regímenes Democráticos: 2000	Regímenes Semidemocráticos: 2000
1) Colombia	1) Argentina	1) Colombia
2) Costa Rica	2) Bolivia	2) Guatemala
3) Venezuela	3) Brasil	3) Honduras
	4) Chile	4) Nicaragua
	5) Costa Rica	5) Paraguay
	6) Ecuador	6) Venezuela
	7) El Salvador	
	8) México	
	9) Panamá	
	10) Perú	
	11) República Dominicana	
	12) Uruguay	

**Fuente:** Mainwaring (1999), Mainwaring, Brinks & Pérez Liñan (2001) y Pérez Liñan (2001).

Estos procesos generaron una vasta bibliografía. En años 80 y 90's las preocupaciones apuntaron a dar respuesta a los porqué, los cómo y los hacia dónde de aquellos procesos de construcción o de retorno democrático. Un cuarto de siglo más tarde, la mayor parte de los regímenes han preservado la estabilidad democrática, han institucionalizado reglas del juego político, los partidos y los ciudadanos volvieron a la competencia partidista, han realizado elecciones presidenciales con regularidad, han reabierto las legislaturas y los conflictos Ejecutivo-Legislativo "se volvieron parte de la política de todos los días" (Pérez Liñan 2009, p. 79). Esta persistencia democrática ha

desplazado las preocupaciones analíticas hacia nuevos ejes como son, entre otros, los niveles "adecuados" de gobernabilidad –entendida como aquellas situaciones en las que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno y las relaciones con y entre los actores estratégicos (Flisfisch 1989)-, las democracias "de calidad" – fundadas en tres dimensiones: derechos civiles efectivos, participación ciudadana efectiva y competencia efectiva (Altman & Pérez Liñan 2002), la representación política –medida por la confianza en las instituciones representativas, la participación y volatilidad electoral, el sistema de partidos, los candidatos presidenciales (Mainwaring, Bejarano & Pizarro, 1998)-, la cultura política democrática (Booth & Seligson, 2009; Durand 2004; Hunneus 1990; Lechner 2002; Muszynski 1990; Seligson 2008, Zovatto 2002).

En este nuevo marco problemático, nuestro propósito es el de presentar algunas hipótesis y datos referidos a la relación democracia, gobernabilidad y cultura política en el contexto latinoamericano de las últimas tres décadas. La exposición está organizada en tres apartados: el primero destaca algunos déficits políticos de la democratización y la gobernabilidad de nuestros países; el segundo enfatiza dos componentes centrales de la cultura política democrática: la adhesión democrática y las evaluaciones ciudadanas del desempeño del régimen político; y el tercero alude a un componente central de los sistemas democráticos: la participación ciudadana en política.

**1. DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS**

Pese a la persistencia democrática, ésta se encuentra en serias dificultades. En varios países existen nuevos y crecientes síntomas de inestabilidad política; en algunos emergen impulsos delegativos y en todos cunde un profundo malestar e impaciencia ciudadana con el desempeño de sus sistemas de gobierno. Las democracias latinoamericanas no han sido más eficaces para generar mayor crecimiento económico que los gobiernos autoritarios precedentes y las desigualdades sociales se han agravado. Ante estos resultados, un autor ha subrayado la coexistencia de "una serie de factores extremadamente graves" que pueden conducir a "un cuestionamiento del valor del régimen democrático" (Munck 2003, p. 569-570). A inicios de la segunda década del siglo, persisten esas preocupaciones; entre esos "factores extremadamente graves" destacan en el ámbito político, el nuevo patrón de inestabilidad política y la crisis de representación política.

Los nuevos datos han subrayado que la ola de democratización latinoamericana ha generado *un nuevo patrón de inestabilidad política* que cobra forma en los noventa y se consolida a comienzos del nuevo siglo; se trata de las formas extremas que asume la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y de uno de sus desenlaces: *la caída de presidentes constitucionales sin desencadenar quiebras en las democracias*. Este fenómeno es denominado como *crisis presidenciales*. Una comparación de las 26 crisis presidenciales previas a la tercera ola -o sea, las producidas entre 1950 y 1977- y las 32 ocurridas entre 1978 y 2004 muestra que de las 26 crisis del primer grupo, el 73% desembocó en quiebras o interrupciones de los regímenes políticos; y de las 32 crisis del segundo grupo, solo el 12.5% concluyeron en interrupciones del régimen político democrático o semidemocrático. ¿Cuál fue la suerte del 87% de las restantes crisis presidenciales?

**TABLA 2. AMÉRICA LATINA 1978 – 2000. DESENLACES DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES**

	No. de Casos
<b>1. Quiebre del Régimen</b>	
a) Presidente removido	(-)
b) Congreso clausurado	(-)
c) Toma del poder	(-)
<b>2. Interrupción del Régimen</b>	
a) Golpe legislativo (Bolivia 79, Ecuador 2000, Guatemala 93 y Panamá 88)	(4) (1)
b) Autogolpe (Perú 92)	
c) Dictadura	(-)
<b>3. Sin Quiebre</b>	
a) Remoción (Argentina 89 y 2001, Bolivia 85 y 2003, Brasil 92, Ecuador 97, Paraguay 99, Perú 2000, Venezuela 93)	(10)
b) Disolución (Colombia 91, Guatemala 94 y Venezuela 99)	(3)
c) Estabilización (Bolivia 83 y 90, Brasil 97, Colombia 96, Ecuador 84, 87, 90 y 2004, El Salvador 87, Honduras 85, Nicaragua 92 y 2004, Paraguay 2001 y 2002, Perú 91, República Dominicana 94)	(16)

Fuente: Perez Liñan (2001, cuadro III.3)

La tabla 2 reporta los tres tipos de desenlace de las crisis presidenciales (quiebre del régimen, interrupción del régimen y salida sin quiebre) y desagrega nueve modalidades de salida (presidente

removido, congreso clausurado, toma del poder, golpe legislativo, autogolpe, dictadura, remoción, disolución y estabilización). Una característica de los desenlaces es que, a diferencia de la experiencia de décadas pasadas, *estas tendencias no ponen en riesgo la estabilidad de los regímenes democráticos, pero es letal para los gobiernos democráticos*. En el cuarto de siglo comprendido entre 1978 y 2004, la primera modalidad o *crisis políticas con quiebre del régimen* no tuvo presencia es decir, ningún presidente fue removido, ningún congreso clausurado y no se produjo ninguna toma del poder por parte de los militares. La segunda modalidad o *interrupción del régimen* tuvo una baja presencia: solo cinco países experimentaron esta salida mediante la vía del golpe legislativo (cuatro casos) y el autogolpe (un caso). Por último la tercera modalidad o *las crisis políticas sin quiebre del régimen* se ha convertido en uno de los datos duros de la política latinoamericana.

El nuevo patrón de inestabilidad política ha sido acompañado de tres “nuevos” rasgos: primero, los oficiales de las Fuerzas Armadas –limitados por las restricciones internacionales y las experiencias desastrosas de los gobiernos militares de la década de 1970- se han negado a intervenir en política o han fracasado en las pocas oportunidades en que lo han intentado; segundo, el papel preponderante de la protesta popular en la caída de los gobiernos presidenciales mediante formas de protesta confrontacionales o violentas<sup>125</sup>; y tercero, dadas las condiciones previas, el Congreso asume la responsabilidad de garantizar la transferencia constitucional del poder<sup>126</sup>.

La segunda dimensión refiere al *retorno de los partidos, la competencia partidista y la representación política*<sup>127</sup> es decir, *la relación entre ciudadanos o votantes por un lado, y políticos, partidos y legislaturas por otro*. La ola democratizadora despertó profundas esperanzas de representación política, dio

<sup>125</sup>Dicho de otro modo, el “pueblo” ha ganado un papel preponderante en la explicación de las crisis presidenciales, no como referencia a una masa amorfa y manipulada, sino como categoría que representa a la ciudadanía movilizada; no como representación de una turba anómica, sino como manifestación política de los movimientos sociales (Pérez Liñan, 2009)

<sup>126</sup>La experiencia hondureña del 28 de junio, ilustra este comportamiento tendencial del Congreso. El Decreto 141-2009 del Poder Legislativo establece en su artículo segundo, “promover constitucionalmente al ciudadano Roberto Micheletti Bain, actual Presidente del Congreso Nacional, al cargo de Presidente Constitucional de la República, por el tiempo que falte para terminar el período constitucional y que culmina el 27 de enero del año 2010”.

<sup>127</sup>La propuesta referencial del concepto representación en encuentra en la obra de Hanna Pitkin, *El Concepto de Representación* (Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

forma a las oportunidades de alcanzarla y produjo una expansión espectacular de la representación democrática. Muy pronto, la representación política trastocó en *crisis de representación democrática*, definida como aquellas situaciones en las que los ciudadanos generan sentimientos, percepciones y creencias de no estar bien representados por sus agentes –políticos, partidos y legislaturas. En otras palabras, la crisis de representación refiere a las situaciones en las que una “gran cantidad de ciudadanos están insatisfechos con la manera como son representados, o tal vez no se sientan representados en absoluto” (Mainwaring, Bejarano & Pizarro, 2008, p. 46 y 72).

Veamos algunos datos comparativos que muestran la insatisfacción ciudadana “con la manera como son representados”. El Barómetro de las Américas-Lapop ha recogido dos mediciones; las preguntas dicen: ¿qué tanto los partidos políticos escuchan a la gente como uno? y ¿hasta qué punto tiene confianza usted de los partidos políticos? Las respuestas ciudadanas muestran una sorprendente percepción negativa de las organizaciones partidistas como instituciones representaciones que escuchan a los ciudadanos: el nivel promedio se sitúa en la parte negativa de la escala de 0 a 100 en todos los países: el rango va del 25 (Nicaragua) al 38.6% (Chile). El mismo resultado se tiene en la confianza en los partidos: el rango va del 22.6 (Ecuador) al 41.5% (México). Boidi (2008) ha revisado otros indicadores referidos a los vínculos entre ciudadanos y partidos. Según la autora, el panorama que deriva de los datos disponibles es de vínculos relativamente débiles en lo que se refiere a la participación electoral, a las motivaciones para esa participación y al involucramiento con los partidos y sus actividades de campaña. Esta pauta muestra diferencias significativas entre países: los vínculos serían más fuertes en Honduras, Uruguay y República Dominicana y extremadamente débiles en Guatemala. Estos datos a nivel individual son confirmados por los indicadores a nivel institucional: Guatemala cuenta con uno de los sistemas de partidos menos institucionalizados mientras que Honduras, Uruguay y República Dominicana tienen sistemas de partidos mucho más consolidados y establecidos (Boidi 2008, p. 56-57).

**TABLA 3. OPINIONES CIUDADANAS SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: 2008**

País	Los partidos políticos escuchan a la gente (promedio %)	Confianza en los partidos políticos (promedio %)	Diferencia
México	35.6	41.5	5.9
Guatemala	30.8	33.8	3.0
El Salvador	36.9	35.6	- 1.3
Honduras	27.8	36.1	8.3
Nicaragua	25.0	24.9	(=)
Costa Rica	31.2	32.3	1.1
Panamá	32.8	36.5	3.7
Colombia	36.1	40.8	4.7
Ecuador	27.9	22.6	- 5.3
Perú	27.7	27.9	(=)
Bolivia	35.1	28.7	- 6.4
Chile	38.6	41.0	2.4

**Fuente:** M. Corral, (Des) confianza en los partidos políticos en América Latina y ¿Los partidos políticos escuchan a la gente: opiniones desde las Américas, Vanderbilt University, Colección Perspectivas desde el Barómetro de las Américas (2008, no. 2 y 2009, no 12)

En resumen, los dos componentes políticos confirman la presencia de tendencias preocupantes de y para la democracia y la gobernabilidad. Estas tendencias articuladas con diversos componentes sociales – como son la desigualdad social y la pobreza estructural- corroboran que los gobiernos democráticos y semidemocráticos no han construido alternativas viables a los problemas y las demandas ciudadanas. En una perspectiva que va más allá de la democracia política, se puede decir que se ha generado lo que se conoce como *una democracia estancada con alta propensión a la crisis de gobernabilidad* (Norris 2002).

## 2. CULTURA POLÍTICA

En los últimos años, las evidencias disponibles han confirmado que la cultura política constituye un componente estratégico de los procesos de construcción y consolidación de la democracia y la gobernabilidad. El punto de partida está dado por la hipótesis clásica de que “el desarrollo de un gobierno democrático, estable y eficaz depende de algo más que las estructuras del gobierno y la política; depende de las orientaciones que posee la gente respecto al proceso político. A menos que la cultura política sea capaz de soportar un sistema democrático, las

posibilidades de éxito de ese sistema son escasas” (Almond & Verba 1970, p. 555). En tal perspectiva, las democracias dependen de un sentimiento profundamente arraigado de legitimidad entre los ciudadanos (Inglehart 2006).

De los componentes centrales de la cultura política definidos como requisitos en la construcción de la democracia y el mantenimiento de la gobernabilidad, destacan los siguientes: la confianza social, la tolerancia, el sentimiento de eficacia política, el conocimiento político, las disposiciones y acciones participativas, la adhesión a los valores democráticos, y la evaluación de y la confianza política en el gobierno, las instituciones y los actores políticos.

En un nivel más empírico, las percepciones ciudadanas sobre la gobernabilidad –el buen o mal gobierno o el buen o mal desempeño gubernamental– ejercen una influencia importante en las orientaciones democráticas de los ciudadanos o dicho de otro modo, en las actitudes democráticas, autoritarias y/o de indiferencia y apatía política. Esta observación nos plantea una interrogante: ¿qué tan prodemocráticos son los latinoamericanos? La respuesta está organizada con base en dos variables: valores democráticos y desempeño del régimen. Aquí deriva una segunda interrogante: ¿cómo leer los datos? Flisfisch (1987) ha formulado un esquema de cinco situaciones basado en la proporción que comparte orientaciones positivas hacia la democracia: a) consenso democrático (de 100 a 75% de orientaciones positivas); disenso democrático (de 75 a 60%); disenso (de 60 a 40%); disenso antidemocrático (de 40 a 25%) y consenso antidemocrático (de 25 a 0% de orientaciones positivas).

### Valores Democráticos y Desempeño del Régimen

Los valores democráticos o adhesión democrática miden convicciones políticas (creencias y actitudes legitimadoras) que se sitúan desde una aprobación de la democracia hasta una aceptación del autoritarismo (Durand & Smith, 1996). Este concepto e índice procura capturar en una sola variable un conjunto de opiniones sobre la democracia que tipifica la cultura política del ciudadano acerca del régimen político. Las preguntas reproducen algunas de las dimensiones básicas de a) la democracia como régimen, b) la pluralidad como principio básico y por ende la existencia de más de un partido político, c) el convencimiento de que la democracia es el mejor régimen que existe tanto para elegir a los gobernantes como para resolver los conflictos entre diferentes fuerzas políticas, d) la idea de que el individuo es tan valioso como el orden y de que aquel

no debe someterse ciegamente a éste, y e) que el gobierno no es solo un problema de líderes sino y sobre todo, de reglas y de derecho.

El desempeño del régimen político refiere a las evaluaciones ciudadanas del funcionamiento o eficacia del régimen democrático o semidemocrático<sup>128</sup>. Este concepto procura capturar un conjunto de juicios ciudadanos mediante algunas dimensiones referidas a) la satisfacción con la democracia o la manera en que funciona; b) las opiniones comparativas respecto del funcionamiento del viejo orden autoritario y el nuevo orden democrático o semidemocrático; c) democracia y mantenimiento del orden; d) la relación democracia – sistema económico; e) la evaluación de la situación económica del país; f) la confianza en las instituciones gubernamentales; y g) la confianza en los actores políticos, etc.

### Algunos Datos

La adhesión democrática de la ciudadanía latinoamericana ha sido medida desde la segunda mitad de los años ochenta. La pregunta estándar utilizada en la mayoría de los estudios dice: “Hablando de democracia la gente tiene muy diversas opiniones. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones está más cerca de su propia opinión? 1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; 2) En ciertas circunstancias, es mejor una dictadura que una democracia; 3) Nos da lo mismo si el gobierno es una democracia o una dictadura.

**TABLA 4. 1988: ADHESIÓN DEMOCRÁTICA. ÍTEM: LA DEMOCRACIA SIEMPRE ES MEJOR QUE CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO (%)**

	Argentina	Chile	Uruguay
Muestra nacional	74	62	78
Muestra Mujeres	71	59	79
Mujeres activas	72	(-)	(-)
Mujeres amas de casa	65	(-)	(-)
Estudiantes:			
Universidad de Chile	(-)	81	(-)

<sup>128</sup> Mientras los valores democráticos centran su atención en la democracia como ideal, el desempeño del régimen focaliza su atención en el “cómo los ciudadanos responden a lo que las élites políticas... producen” (Rose et al 1998).

Universidad Católica	(-)	79	(-)
----------------------	-----	----	-----

Fuente: Flisfisch (1987), Hunneus (1990) y Muszynski & Teixeira (1990)

**TABLA 5. AMÉRICA LATINA 1996-2005: ADHESIÓN DEMOCRÁTICA. ÍTEM: LA DEMOCRACIA SIEMPRE ES MEJOR QUE CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO (%)**

	1996	1999-2000	2005
Promedio Regional	61	57	53

Fuente: Latinobarómetro 2003 y 2005

**TABLA 6. AMÉRICA LATINA 2009: ADHESIÓN DEMOCRÁTICA. ÍTEM: LA DEMOCRACIA SIEMPRE ES MEJOR QUE CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO (%)**

País	%
México	42
Guatemala	42
El Salvador	68
Honduras	55
Nicaragua	55
Costa Rica	74
Panamá	64
Colombia	49
Ecuador	43
Perú	52
Bolivia	71
Chile	59

Fuente: Latinobarómetro 2009

Los datos nos permiten comparar tres momentos. El primer momento (1988) o el de la “luna de miel” democratizadora se tradujo en niveles altos de adhesión democrática: el 78% de los uruguayos, el 74% de los argentinos y el 62% de los chilenos reportan que “la democracia siempre es mejor que cualquier otra forma de gobierno” (Flisfisch 1987; Hunneus 1990; Muszynski 1990)<sup>129</sup>. En el segundo momento (la década 1996-2005) se encendieron las “luces rojas” con el dramático descenso en la proporción de los encuestados que preferían de manera inequívoca los sistemas democráticos de gobierno (Zovatto 2002): el promedio regional de aquellos que respondieron que “la democracia siempre es mejor que cualquier otra forma de gobierno” desciende del 61% en 1996, al

<sup>129</sup> Los datos argentinos desagregan de la muestra nacional, una muestra de mujeres que es descompuesta en mujeres activas (o trabajadoras) y amas de casa. Es importante destacar la similitud de las actitudes democráticas de las mujeres trabajadoras (72%) con la muestra nacional (74%).

57% en 1999-2000 y al 53% en 2005 (Latinobarómetro 2003 y 2005). Por último, el tercer momento (2009) o el de la contracción económica como resultado de la crisis estadounidense primero y europea después, revela resultados contrastantes: hay países en los que persiste el descenso con respecto a 2005 (42% en México y Guatemala, 43% en Ecuador, 49% en Colombia y 52% en Perú), países en los que se mantiene el nivel de adhesión democrática del 2005 (55% en Honduras y Nicaragua) así como países en los que la adhesión democrática se recupera sensiblemente (68% en El Salvador, 71% en Bolivia y 74% en Costa Rica).

Al mismo tiempo, se encuentran similitudes y diferencias. Al nivel género, la tradicional brecha política se ha estrechado de manera sostenida<sup>130</sup> aunque todavía no ha desaparecido. En todo caso, los datos no reportan diferencias significativas en la respuesta afirmativa de los hombres y mujeres hondureñas (2005) a la pregunta de si la democracia soluciona los problemas del país.

**TABLA 7. HONDURAS 2005: ADHESIÓN DEMOCRÁTICA SEGÚN GÉNERO. ÍTEM: LA DEMOCRACIA COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS (%)**

	Hombres	Mujeres
La democracia soluciona los problemas	52	46
La democracia no soluciona los problemas	33	31
NS / NR	15	23

Fuente: Latinobarómetro 2005

Al nivel educativo, la evidencia reafirma que este “factor” continúa siendo una importante fuente de explicación de las variaciones en el apoyo a los valores democráticos. Según el Latinobarómetro 2005, a la pregunta de si la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el 60% de las mujeres hondureñas con estudios universitarios, el 43% con estudios de secundaria o de bachillerato, el 26% con estudios de primaria y el 12% de las mujeres sin ningún estudio, respondieron de manera afirmativa. La diferencia entre las mujeres universitarias y las “sin estudio” es de 48 puntos.

<sup>130</sup> R. Inglehart & P. Norris, *Rising Gender: gender equality and cultural change around the world* (Cambridge University Press, 2004).

**TABLA 8. HONDURAS 2005: ADHESIÓN DEMOCRÁTICA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DE LAS MUJERES. ÍTEM: LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE A CUALQUIER OTRA FORMA DE GOBIERNO**

Nivel de estudios	%
sin estudios	12
de 1 a 6 años	26
de 7 a 12 años	43
estudios técnicos	38
estudios universitarios	60

Fuente: Latinobarómetro 2005

Otras mediciones, con base en preguntas e ítems que miden el apoyo a los esquemas autoritarios, han reportado que la presencia de la población cuyas preferencias son autoritarias es todavía significativamente importante y crea el espacio político para el apoyo de líderes fuertes y de una democracia delegativa. El Latinobarómetro 2004 reporta dos medidas: la primera dice: "Un poco de mano dura del gobierno no viene mal al país" tuvo un 64% de aceptación ciudadana; la segunda dice: "No me importaría un gobierno no democrático... si resuelve los problemas económicos" del país alcanzó un 55% de respuestas favorables. Estos datos confirman la presencia actitudinal de importantes enclaves autoritarios.

**TABLA 9. CENTROAMÉRICA 2004: PERSISTENCIA DE ACTITUDES PRO-AUTORITARIAS**

País	Un poco de mano dura del gobierno no viene mal al país (%)	No me importaría un gobierno no democrático ... si resuelva los problemas económicos (%)
Guatemala	78	57
El Salvador	78	56
Honduras	78	70
Nicaragua	59	70
Costa Rica	78	42
Panamá	71	56

Fuente: Latinobarómetro 2004

El paso de la adhesión democrática al desempeño del sistema político (Montero, Gunther & Torcal) o la satisfacción con el proceso democrático (Dalton) ofrece una visión inquietante. Las evaluaciones ciudadanas de los regímenes democráticos o semidemocráticos -en contextos donde a) más del 40 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza, b) la distribución del ingreso es la más inequitativa del mundo y c) la confianza social e

institucional es particularmente baja- revelan un creciente descontento con los desempeños gubernamentales. Y eso es así porque

En un contexto socioeconómico adverso -con demandas ciudadanas crecientes, políticas de austeridad, agravamiento de las dificultades económicas de los grupos y sectores medios y pobres e intensificación de las tensiones y conflictos sociales- los resultados de las evaluaciones ciudadanas del desempeño del sistema político no podían ser otro que el descontento de la ciudadanía con los gobiernos y las instituciones democráticas (Moises 1995, Zovatto 2002, Durand 2004, Booth & Seligson 2009).

**TABLA 10. CENTROAMÉRICA 1996 - 2004: SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA PREGUNTA: ¿DIRÍA USTED QUE ESTÁ MUY SATISFECHO O MÁS BIEN SATISFECHO ... CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA? (%)**

	2004	2000	1996
Guatemala	21	36	16
Nicaragua	20	17	23
Honduras	30	43	20
Panamá	35	47	28
El Salvador	37	27	26
Costa Rica	48	61	51

Fuente: Latinobarómetro 2004

La evidencia tiene como punto de partida la pregunta estándar utilizada en los diferentes estudios sobre el tema: ¿Diría usted que está muy satisfecho, satisfecho... con el funcionamiento de la democracia? La respuesta promedio de los muy satisfechos y satisfechos apunta la existencia de un comportamiento volátil: pasa del 27% en 1996 al 37% en 2000 y 29% en 2004. La región centroamericana observa la misma volatilidad: de 1996 al 2000, la satisfacción con la democracia experimenta un importante incremento -sobre todo, en Guatemala y Honduras- y del 2000 al 2004 se produce un marcado descenso.

La evaluación de la situación económica del país en 2009 tampoco guarda signos optimistas. El 57% de los latinoamericanos en 1996, el 54% en el 2000 y el 47% en 2005 respondieron que "la situación económica actual del país" era mala o muy mala; en 2009, esta proporción continuó su descenso (40 por ciento). Y los dos países con las evaluaciones más bajas son Honduras y Nicaragua: el 66% de los entrevistados en cada uno de los países respondió que la situación económica del país es mala o muy mala, seguidos por México (63%) y Guatemala (59%).

Una última medición. El Latinobarómetro construyó el índice de *demócratas insatisfechos* compuesto por aquellos ciudadanos que apoyan a la democracia (adhesión democrática) al mismo tiempo que dicen no estar satisfecho con el desempeño (del régimen). El promedio latinoamericano no ha tenido variaciones significativas entre los años de 1997 (22%) y 2003 (25%). En 2004, el promedio de *demócratas insatisfechos* se mantuvo en el mismo nivel es decir, alcanzó a un cuarto de la población (24%).

En resumen, los datos nos permiten decir que los latinoamericanos no son tan prodemocráticos como esperábamos. La verdad es que ninguna de nuestras dos variables alcanzan una situación de consenso democrático (es decir, que entre el 75% y el 100% de los ciudadanos comparta orientaciones positivas hacia la democracia). En términos generales, la adhesión democrática se mueve entre el diseño democrático (entre el 75 y el 60% de orientaciones positivas) y el disenso (del 60 al 40%); mientras tanto, la evaluación del desempeño del régimen político se mueve entre el disenso (del 60 al 40%) y el disenso antidemocrático (del 40 al 25% de orientaciones democráticas).

### 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es un lugar común decir que la participación política es un componente fundamental de los sistemas democráticos y uno de los atributos del concepto democracia. En términos tradicionales, la participación política refiere al conjunto de actividades o acciones ciudadanas mediante las cuales éstos participan en la selección de sus gobernantes y buscan influir directa o indirectamente, en la elaboración e implementación de las políticas gubernamentales. Más recientemente, se ha construido una definición ampliada de participación que pone el acento tanto en las actitudes y disposiciones participativas como en las acciones políticas de los ciudadanos.

En términos generales, hay varios modos de participación política: la electoral, la convencional, la no convencional y la no-participación. El primero o *participación electoral*, el modo más extendido de participación en una democracia, hace referencia a los procesos electorales, las preferencias electorales y el voto. El segundo o *participación convencional* refiere a aquellas actividades de protesta que se enmarcan dentro de las reglas establecidas por el sistema y aceptadas por la cultura política dominante. El tercero o *participación no convencional* comprende aquellas actividades que rebasan las reglas y se realizan fuera de los límites del sistema. Formulado

originalmente por Barnes & Kaase (1979), este modo ha sido desarrollado por la Encuesta Mundial de Valores que incluye una batería de preguntas concernientes a cuatro formas de acción política: participar en boicots, asistir a manifestaciones, participar en huelgas ilegales y ocupar edificios o fábricas<sup>131</sup>. Por último, la *no participación* comprende la ausencia de interés por la política (electoral, convencional y no convencional). En un régimen democrático, esta falta de participación suele ser producto de la renuncia consciente a intervenir en política derivada de la alienación del sistema, de la marginalidad, de la exclusión y el autoaislamiento; se trata de los apolíticos (Baños 1996; Durand 2004).

**TABLA 11. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MEDICIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Tipo de participación política	Índice: preguntas
Participación convencional	1. Unirse con otras personas afectadas
	2. Quejarse ante las autoridades
	3. Juntar firmas con los vecinos
	4. Formar comisiones vecinales
	5. Firmar cartas
Actividades de protesta	1. Petición de derechos
	2. Manifestaciones conforme a la ley
	3. Huelgas
	4. Ocupación de edificios públicos
	5. Bloqueo de lugares públicos, carreteras o calles
	6. Pintas en bardas o edificios públicos
	7. Daños a propiedad ajena
	8. Violencia personal
Participación ilegal	1. Ocupación de edificios públicos
	2. Bloqueo de lugares públicos, carreteras o calles
	3. Pintas en bardas o edificios públicos
	4. Daños a propiedad ajena
	5. Violencia personal

Fuente: Somuano (2002)

<sup>131</sup> Más recientemente, algunos estudiosos han incluido entre otras acciones, el bloqueo de calles y carreteras y las huelgas de hambre

La *escala de participación política* busca recuperar en una sola variable, la calidad de la participación política del individuo o grupos de individuos que van desde el interés y la discusión política hasta la participación directa en acciones políticas. La *escala de participación ciudadana* procura recuperar la aceptación-rechazo de la población ante diferentes formas de participación que van desde la firma de documentos solicitando algo a los funcionarios hasta las manifestaciones callejeras, la toma de caminos y carreteras o la realización de huelgas de hambre. El objetivo es conocer el nivel de tolerancia o aceptación de las acciones contestatarias de grupos que se expresan en lo que se ha llamado desobediencia civil y que está dirigida a resistir o a cambiar alguna ley y/o romper con el sistema o con una parte del mismo.

¿Qué nos dice la evidencia disponible -aunque dispersa- sobre participación política ciudadana? Al nivel de las actitudes o disposiciones participativas, la información procedente de tres países -Chile 1987, República Dominicana 1994 y México 2004- reporta bajos niveles de interés ciudadano por la política y marcadas diferencias entre géneros. Los datos centroamericanos -Costa Rica, Honduras y Guatemala- nos hablan de tendencias similares: el 70.8% de los costarricenses, el 76.8% de los hondureños y el 83.4% de los guatemaltecos manifiestan tener poco o ningún interés por los asuntos políticos.

**TABLA 12. GRADO DE INTERÉS POR LA POLÍTICA**

Chile (1987)	Hombres	Mujeres Activas	Amas de Casa
Mucho	22.9	16.6	16.5
Poco	32.6	31.3	30.6
Nada	42.4	50.9	51.4
República Dominicana (1994)	Hombres	Mujeres	
Mucho	23.0	10.8	
Poco	36.6	32.0	
Ningún	39.7	56.8	
México (2001)			
Muy interesado	15.7	11.4	
Algo	22.4	20.7	
Poco	24.8	24.2	
Nada	13.9	17.5	

Fuentes: Gallardo (1989), Duarte (1994), Segob (2001)

**TABLA 13. INTERES POLÍTICO: 2006. COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS**

	Costa Rica	Guatemala	Honduras
Mucho	135 (9.0%)	57 (3.9%)	91 (5.7%)
Algo	303 (20.2)	186 (12.7)	276 (17.4)
<b>Subtotal</b>	<b>29.2</b>	<b>16.6</b>	<b>23.1</b>
Poco	463 (30.9)	434 (29.6)	615 (38.8)
Nada	598 (39.9)	788 (53.8)	602 (38.0)
<b>Subtotal</b>	<b>70.8</b>	<b>83.4</b>	<b>76.8</b>

Fuente: Lapop, Honduras 2006

Al nivel de las acciones políticas, disponemos de algunos indicadores. La información referida a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica muestra un descenso participativo cuando se pasa del indicador "hablar de política con otros" a "convencer políticamente a otros" y de éste a "trabajar para un partido o candidato". La misma tendencia descendente se encuentra al comparar acciones de participación convencional y no convencional. El promedio para 18 países latinoamericanos baja drásticamente de dos acciones de participación convencional (firmar un documento o petición y asistir a una manifestación autorizada) a cualquiera de las cuatro acciones no convencionales (participar en saqueos, ocupar edificios o fábricas, participar en protestas no autorizadas o bloquear el tráfico).

**TABLA 14. CENTROAMÉRICA: 2005. INDICADORES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

	Frecuente-mente habla de política	Frecuente-mente trata de convencer políticamente a otros	Frecuente-mente trabaja para un partido o candidato
Guatemala	13	7	2
El Salvador	21	12	4
Honduras	24	20	7
Nicaragua	24	15	4
Costa Rica	23	12	3
Promedio Latinoamericano	27	17	6

Fuente: Latinobarómetro 2005

Estos datos nos remiten a la pregunta de ¿participan o no participan políticamente los latinoamericanos? Nuestra respuesta toma la experiencia mexicana reciente. Victor Manuel Durand (2004) ha desarrollado una propuesta analítica que combina dos modalidades e índices de participación: la subjetiva y la activa o práctica. Ambos índices fueron dicotomizados (sí participa y no participa) y cruzadas en un tabla de 2 x 2. El resultado es una tipología



compuesta por cuatro tipos de participantes (Durand 2002, cap. 4):

1. El *militante* es el que “participa activa y subjetivamente” es decir, se trata de un individuo que une a su interés subjetivo por la política las acciones destinadas a lograr los intereses de la organización o partido con el cual se identifica.
2. El *movilizado* es la persona que participa activamente pero carece del compromiso subjetivo; en otras palabras, no le interesa la política, participa no por su interés político sino por un interés de otro tipo, por ejemplo, la lucha por los objetivos o metas de una organización social. El movilizado también puede responder al llamado de otro actor político que puede ser un partido, una organización, un líder tradicional o cacique.
3. Los participantes *pasivos* son aquellos que no realizan ninguna acción práctica, pero reportan una participación subjetiva: les interesa la política y se posicionan frente a ella aunque se abstienen de actuar.
4. Los *apolíticos* son aquellos que no participan activamente y tampoco lo hacen subjetivamente es decir, son aquellos ciudadanos a los que no les interesa la política y que tampoco participan en ninguna actividad práctica.

**TABLA 15. MÉXICO: 2000. TIPOLOGÍA DE PARTICIPANTES**

		Participación Práctica	
		Si	No
Participación Subjetiva	Si	Militante (12%)	Participante pasivo (65%)
	No	Movilizado (1%)	Apolítico (20%)

Fuente: Durand (2004, p. 213)

¿Cuál es el tipo mayoritario de participante en la sociedad mexicana y cómo se distribuyen según tipos? Brevemente, los datos muestran el siguiente orden: a) participante pasivo, b) apolítico, c) militante y d) movilizado. Una lectura agregada nos indica entonces que 6.5 de cada 10 ciudadanos son participantes pasivos y 8.5 de cada 10 ciudadanos son participantes pasivos y apolíticos. Esto es lo que podemos denominar como un legado de los regímenes autoritarios. Por último, esta tipología plantea un reto o por lo menos, una interrogante ¿Se repite este mismo patrón participativo en el resto del

subcontinente? Esta es una tarea pendiente del análisis sociológico-político.

#### NOTA FINAL

Hace treinta años inició la ola democratizadora en nuestros países. En unos pocos años, la construcción en unos países y la consolidación democrática en otros así como la gobernabilidad en ambos tipos de países hicieron evidente la existencia de bases sociales, políticas e institucionales frágiles a la par que una importante vulnerabilidad frente a situaciones de estancamiento y crisis económicas.

La cultura política muestra comportamientos ambivalentes. En una perspectiva general –que rebasa nuestro análisis- una serie de componentes de la cultura política no han cambiado. La confianza social –componente indispensable de cualquier sistema político democrático- ha mostrado tendencias más descendentes que estables; el conocimiento político y los sentimientos de eficacia política –o percepciones ciudadanas acerca del grado de influencia que pueden tener sobre las decisiones gubernamentales- no han experimentado tampoco cambios sustanciales. La información sobre participación política nos dice mucho sobre la importancia de los ciudadanos pasivos y apáticos.

Otras componentes de la cultura política han cambiado pero en sentido preocupante. Los ciudadanos latinoamericanos creen en los valores democráticos aunque al lado de ellos, hay un segmento importante que asumen actitudes y comportamiento antitolerantes y proautoritarios. Una parte de los primeros –o sea, los que creen en los valores democráticos- y el conjunto de los segundos –o proautoritarios- se muestran reacios a evaluar positivamente el desempeño del régimen político, del gobierno en turno y de las instituciones gubernamentales. Esta situación escribía Norbert Lechner (2002), puede estar generando un hastío e, incluso, un rechazo generalizado de la política a la par que un creciente estado de indiferencia o descontento con el funcionamiento de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- D. Altman & A. Perez Liñan, "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias", **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 1999, no. 11, p. 83-105
- X. Araujo, "Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad", **Geoenseñanza**, 2004, no. 2, 203-212
- M.F. Boidi & M.R. Queirolo, **La Cultura Política de la Democracia en Uruguay** (Montevideo, Universidad de Montevideo – Kellog Institute of International Studies, 2009)
- M.F. Boidi, "¿Que se vayan todos? Actitudes hacia los partidos políticos y democracia en las Américas" en Seligson (2008, p. 53-73)
- J. Booth & M. Seligson, *The Legitimacy Puzzle in Latin America* (Cambridge University Press, 1999)
- I. Duarte et al, **Cultura Política y Democracia en República Dominicana** (Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1996)
- V.M. Durand, **Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001** (México, Siglo XXI, 2004)
- V. M. Durand & M. Smith, **Construcción de Escalas para la Medición de la Cultura Política de Masas** (México, UNAM-IIS, 1996)
- A. Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática", **Revista Mexicana de Sociología**, 1989, no. 3, p. 113.133
- A. Flisfisch, "Consenso democrático en el Chile autoritario" en N. Lechner (ed.), **Cultura Política y Democratización** (Bs. As., CLACSO, 1987)
- B. Gallardo, **La Opinión de las Mujeres: un ejercicio de análisis de encuesta** (Santiago de Chile, Flacso, 1989)
- C. Hunneus, "El desafío de la consolidación de la democracia en América Latina" en J. Cotler (comp.), **Estrategias para el Desarrollo de la Democracia**, (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1990, p. 247-264)
- N. Lechner, "Chile: el arraigo de la democracia en la vida cotidiana" en Segob, (2002, p. 87-106)
- S. Mainwaring, "La durabilidad de la democracia en América Latina: 1940-1998", **Política y Gobierno**, 1999, no. 2, p. 315-363.
- S. Mainwaring, A. Bejarano & E. Pizarro (eds.), **La Crisis de Representación Democrática en los Países Andinos** (Bogotá – Colombia, Grupo Editorial Norma, 2008)
- S. Mainwaring, S. Brinks & A. Pérez-Liñán, "Clasificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999". **Dados**, 2001, no.4, p.645-687
- G. Munck, "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI" **Revista Mexicana de Sociología**, 2003, no. 3, p. 565-588
- J. Muszynski & A. Texeira Mendes, "Democratizacáo e Opinao Pública no Brasil" en B. Lamounier (org.), **De Geisel a Collor: o balanço da transicao** (Sao Paulo, Editora Sumare, 1990, p. 61-80)
- P. Norris, "La participación ciudadana: México desde una perspectiva ciudadana" en Segob (2002, p. 307-343)
- A. Pérez Liñan, **Juicio Político al Presidente y Nueva Inestabilidad Política en América Latina** (Bs. As., FCE, 2009)
- Segob, **Deconstruyendo la Democracia** (México, Miguel Ángel Porrúa editor, 2002)
- Segob – Inegi, **Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas** (México, Segob, 2002)
- M. Seligson (ed.), **Desafíos para la Democracia en Latinoamérica y el Caribe** (Vanderbilt University – USAID, 2008)
- D. Zéphyr, "La corrupción y su impacto sobre la estabilidad democrática en Latinoamérica" en M. Seligson (2008, p. 263-286)
- D. Zovatto, "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia: una visión comparada latinoamericana, 1996-2002", en Segob (2002, p. 51-77)

GOBERNABILIDAD, CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La equidad en el proceso de construcción democrática y la gobernabilidad política

Rocío Tábora

En este trabajo busco articular una reflexión sobre que impactos tuvo la agenda de transformación que derivó de la declaración de Estocolmo, después del huracán Mitch, en el accionar de los partidos políticos y en el modelo de desarrollo. En ese contexto, analizo algunos cambios en la cultura política y la participación ciudadana reflexionando sobre el incremento de la desconfianza en la democracia y sus actores, el golpe de Estado como punto de inflexión, la actual crisis política y la importancia de la acción en el plano local, territorial donde se producen nuevos significados de lo político. Centrándome al finalizar en la importancia fundamental de la consolidación de las identidades políticas y el crear espacios para la institucionalización y negociación del conflicto, para un proceso que lleve a reconciliar y revisar las reglas del juego político, para reconstruir progresivamente la esfera pública en Honduras.

**¿Qué pasó con la agenda Post Mitch y la declaración de Estocolmo? ¿Qué pasó con la agenda de Transformación nacional?**

La declaración de Estocolmo supuso un firme compromiso para la consolidación de la paz, la democracia, el crecimiento con equidad, el desarrollo sostenible y la integración regional y los derechos humanos, en el marco de una agenda de reconstrucción y transformación nacional.

Bastante obvio es que los avances fueron fragmentarios, insuficientes, mínimos y que la transformación y los principios firmados hace once años no fueron aplicados.

El gran problema de estos compromisos firmados es que no contaron con suficiente apoyo político. A los protagonistas, se les olvidó la politización, (en el buen sentido,) de la agenda de transformación y la ERP. No se hicieron esfuerzos suficientes a los diferentes niveles de la sociedad, para definir qué era lo que se tenía que hacer por parte de las elites para la reducción de la pobreza, que tenían que hacer los grupos estratégicos, como el magisterio y que tenían que hacer la mayoría ciudadana para esto.

Los que se involucraron más fueron sectores de sociedad civil, gobiernos locales que a falta de un proyecto de país, vieron, vimos en este proceso una oportunidad de participación en los asuntos públicos y fuente de participación en materia presupuestaria especialmente. Conscientes que aun se estaba lejos de tocar la agenda de transformación y lejos de la sostenibilidad de la estrategia con cada cambio de gobierno.

Algunos analistas consideran ingenuas las ERPS, ya que la transformación nacional, la lucha contra la pobreza y la desigualdad pasaban forzosamente por el campo político, o no existían o morían rápidamente.

En suma, la agenda de Estocolmo no fue adoptada por los partidos políticos. Por un lado anduvo la agenda de cooperantes y sociedad civil y por otra la de los partidos. Los caminos evidentemente, nunca o muy pocas veces se encontraron. Algunos elementos de porque no logro implementar la agenda de transformación, señalados por analistas centroamericanos (Saldomando) son:

- a) La declaración suponía una intención reformista, una voluntad política continua independientemente de los cambios de gobierno, pero estos supuestos no se verificaron. Los análisis de partida fueron muy superficiales en este aspecto y no se identificó ninguna ruta crítica para avanzar en este sentido.
- b) La estrategia de transformación que nunca llegó, fue sustituida por las estrategias de reducción de pobreza, integradas en la condicionalidad para la reducción de la deuda. pero carecían por completo de una propuesta sobre transformación estructural.
- c) El síndrome reformista desplegado no tenía en realidad condiciones políticas, la estrategia de cambio no tenía por tanto actores y coaliciones que la impulsara.

Para el caso de Honduras tenemos que decir que la ERP contenía una amplia matriz de medidas de política en materia de gobernabilidad orientada en alguna medida a modificar las reglas del juego y tener una institucionalidad pro pobre, pro transparencia y rendición de cuentas, pro equidad y un estado más eficiente. Sin embargo no se tuvo una estrategia para la sostenibilidad ante los cambios de gobierno, para su desarrollo, más allá de la inclusión en la matriz de condicionalidades con la Cooperación internacional y algunas iniciativas importantes que fueron perdiendo en el tiempo su capacidad de materialización.

La elaboración de la ERP, con los mejores técnicos nacionales e internacionales y con una diversidad de mecanismos consultivos no precisamente participativos, no leyó la agenda de las relaciones de poder en el país, ni de la elite dirigente, ni de grupos estratégicos y ciudadanía en general. Si la convocatoria intentada era hacia una ruta por la transformación nacional y la reducción de la pobreza y la desigualdad para tener un estado que respondiera de manera eficiente a estos imperativos, era fundamental trazar rutas para acuerdos mínimos, básicos entre elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y mayoría ciudadanía. Para lograr una agenda de solución de problemas y que estas soluciones acordadas se expresaran institucionalmente, en marcos legales, reglas del juego asumidas y monitoreadas por todas las partes.

### **Transformación y modelos de desarrollo para la reducción de la vulnerabilidad ambiental y social**

Otro elemento fundamental a revisar, en la evaluación de los compromisos por la transformación centroamericana, es sobre qué cambios se hicieron para tener modelos de desarrollo económico y social sostenibles y sustentables. Aquí partimos del planteamiento que la tragedia del Mitch, a parte de la fuerza del hecho natural en sí mismo, estuvo fuertemente relacionada con algunos elementos del modelo de desarrollo implementado en siglo XX en Honduras (Ginés Suarez, 2010) que genero crecimientos poblacionales desordenados, la urbanización y la marginalidad, la colonización de la zona norte, con modelos de cultivo extensivos, la deforestación y la concentración de este modelo en lo que denominamos la T de desarrollo : zona norte (especialmente puerto Cortez, Atlántida, Choloma, el progreso, Tegucigalpa, hasta valle y Choluteca).

En los últimos 10 años en Honduras han existido avances significativos en la preparación para emergencias, y aunque el sistema de respuesta presenta aún muchas debilidades, como evidencia el informe realizado por UNDAC en el año 2008<sup>132</sup>, se aprecia una tendencia a la reducción en las pérdidas de vidas humanas asociadas a los fenómenos naturales. Sin embargo las pérdidas materiales son cada vez más significativas. Diez años después del Mitch y con eventos significativamente menores en términos de intensidad tenemos grandes pérdidas en infraestructura y producción. Diversos datos nos muestran que a 10 años del huracán Mitch en

Honduras no se están realizando acciones de reducción del riesgo que disminuyan las pérdidas en los sectores clave para el desarrollo del país.

En tal sentido, me atrevo a afirmar que hemos avanzado mucho en la capacidad de respuesta por dos factores i) el acceso a la información y ii) por la organización y redes comunitarias que actúan a tiempo para salvar vidas. Pero el modelo de desarrollo no ha variado.

### **¿Qué ha pasado en esta década con la democracia, con la participación ciudadana y con la inclusión?**

La confianza en la institucionalidad y la democracia y sus actores disminuyó, se conservan niveles de confianza importante en la democracia local. Esta tendencia es reiterativa en diversos estudios. PAPEP, LAPOP, INDH, etc.

Muestra de ello es el creciente índice de abstención electoral que alcanzo un 34% en el 2001 y un 38% en el 2005<sup>133</sup> y de 50% en el 2009.

Un 72.7% de los/las jóvenes hondureños dice no confiar en los partidos políticos. INDH, 2008.

El Barómetro de las Américas de Honduras (Coleman, et al. 2008) 2008, Honduras aparece con un 40.2% de porcentajes de ciudadanos que conciben una democracia sin partidos; 59.9% de apoyo a la democracia; 58% apoyo al derecho de participación y un 47% de tolerancia política.

Tanto la Encuesta Nacional de Percepción de Desarrollo Humano (ENPDH) <sup>134</sup> como los estudios prospectivos PAPEP 2007<sup>135</sup> pronosticaban una alta probabilidad de una crisis política y social en los próximos 5 años, al momento de hacer estos estudios. El sistema político y en particular el conjunto de Partidos Políticos no logra trascender como espacio de mediación entre el Estado y la Sociedad ni contribuye efectivamente a la construcción de una ciudadanía activa puesto que mantiene esquemas rígidos y excluyentes de participación que ponen en riesgo su legitimidad y representatividad. O sea, Honduras se ubica como un país cuya cultura política no es completamente a fin o de apoyo pleno a las instituciones democráticas.

<sup>132</sup> Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Desastres HONDURAS, SNU (2009).

<sup>133</sup> Abstencionismo - Elecciones Generales 2005, Directorio Legislativo. Disponible en <http://www.directoriolegislativo.fdsf.hn/situacion.php?2>

<sup>134</sup> Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006 p 92

<sup>135</sup> Honduras 2008-2009, Desafíos, Riesgos y oportunidades

**Sin embargo, la cultura política hondureña contemporánea reportó un número bastante alto de personas en la categoría de bajo apoyo político y baja tolerancia política (43.2%), una combinación cultural que LAPOP argumenta puede poner la democracia en riesgo.** Solamente un reducido porcentaje de los hondureños exhibe la combinación opuesta de alto apoyo político y alta tolerancia política (21.1%), una combinación cultural conducente a una democracia estable. Por otra parte, el apoyo para las instituciones políticas del país es bajo, y para la mayoría de las instituciones ha estado decayendo en los últimos años. La alternancia electoral por sí misma, parece no ser suficiente para convencer a los hondureños que “nuestra democracia está trabajando”. El pobre desempeño económico (en el sentido de aliviar la pobreza), la inhabilidad de contener el crimen, y la generalización de la corrupción de bajo nivel (así como alegaciones de corrupción de alto nivel) son factores que pueden contribuir al cinismo exhibido por los hondureños hacia su sistema político. La calidad de la gobernabilidad es sin duda muy importante para la cultura política y para la legitimidad institucional. (Coleman, et al. 2008, 13-14)

Por otra parte según el informe de Desarrollo humano 2008 Los partidos políticos, que son actores sociales de gran importancia en la democracia, son los que representan los mayores niveles de desconfianza entre los/las jóvenes. Un 72.7% de los/las jóvenes hondureños dice no confiar en ellos.

#### **La participación ciudadana se incrementó sobre todo a nivel local.**

Mientras el desencanto democrático crece en torno a los partidos políticos y el Gobierno Nacional, se mantiene la confianza en el plano local y se construyen nuevos significados de lo político.

*“Las características de una cultura democrática son consolidadas no solo por la participación en organizaciones locales o de la sociedad civil, tales como organizaciones de padres de familia o grupos religiosos, sino también por un involucramiento más directo con el gobierno local, vía la asistencia a reuniones municipales o al hacer*

*peticiones cuando se asiste a tales reuniones. El efecto más importante, sin embargo, es producido por la satisfacción de la gente con los servicios proporcionados por el gobierno local. La satisfacción con los servicios municipales resultó tener una correlación muy fuerte y significativa con los cinco indicadores de una cultura de apoyo a una democracia estable.”* (Coleman, et al. 2008, 12-13)

Esta afirmación también es consistente con los datos del Informe de Desarrollo de Humano del 2008 que plantea que las alcaldías son las que cuentan con el mayor porcentaje de confianza entre los/las jóvenes (53.9%). (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2009, 180)

#### **Importancia de los espacios organizativos territoriales**

Es importante leer las alianzas multipartidarias y de sociedad civil que se gestan territorialmente, como *Dakni Tak Aslika* de la Moskitia, el espacio regional de occidente (EROC), espacio regional de Intibucá, Foro del Valle de Sula y el Foro de Aguan. Los planteamientos que provienen de estas nuevas formas de organización vienen a renovar la agenda de desarrollo y la democracia con sus agendas multisectoriales, desde lo territorial abordan temas nacionales fundamentales.

#### **El Espacio Regional de Occidente (EROC)**

El Espacio Regional de Occidente (EROC) fue creado formalmente en julio del 2005, pero los procesos sociales que dieron pie a su nacimiento, y los actores locales involucrados en impulsar dichos procesos, tienen su origen y antecedentes fundamentadas en iniciativas de participación ciudadana iniciadas algunos años antes—específicamente, desde 1998. Fue en este año que la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG) inició su Programa de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal, el cual tenía entre sus objetivos principales lograr el empoderamiento local a través del fortalecimiento de las capacidades locales en gestión e incidencia. La implementación de este Programa de Participación Ciudadana (junto a las iniciativas complementarias de otras instituciones) preparó el terreno y fortaleció el tejido social en el Occidente, lo que permitió lograr una fuerte y efectiva participación de parte de los actores locales en los procesos participativos de ERP—procesos que iniciaron en 2001 con la

elaboración de los Diagnósticos y Estrategias Locales para la Reducción de la Pobreza.

Los procesos participativos de las ERPs Locales, a su vez, fueron enmarcados, planificados, y facilitados a través de instancias locales de concertación y coordinación, tales como las Comisiones de Desarrollo Departamental y las Mancomunidades de Municipios. Aunque al inicio de estos procesos no se hablaba de una estructura formal de la región, el abordaje del tema y la visión compartida entre los principales actores involucrados desde un inicio apuntaba hacia una visión de desarrollo humano sostenible a través del empoderamiento local, con un énfasis en la integración regional. La creciente participación y apropiamiento entre los actores locales de los procesos de ERP en el Occidente fue cobrando impulso, vinculándose con el ámbito nacional e internacional, experimentando una dinámica con cada vez mayor complejidad, hasta llegar al momento en 2005 que se evidenció como propicio para la creación de una estructura formal y *sostenible* de concertación y coordinación al nivel de región: es decir, el Espacio Regional de Occidente.

Desde su creación, el EROC ha efectuado acciones de concertación, coordinación, gestión e incidencia relacionadas sobre todo al tema de ERP. Ha realizado acciones enmarcadas en su propia visión estratégica, incluyendo giras de gestión e incidencia, cabildeo directo, publicación amplia de pronunciamientos y cartas públicas en los medios masivos (impresos, electrónicos, radiales y televisivos), manifestaciones, pero tal vez más importantemente, la creación de y participación en espacios de diálogo y concertación, tanto a nivel local/regional como en el ámbito nacional.

En su corto tiempo de existencia, el EROC ha logrado posicionarse en Honduras como el espacio regional más fuerte en el tema de ERP, con mayor apropiación y participación dinámica por parte de los actores locales, y con la mayor integración de los sectores de gobiernos locales y sociedad civil, en comparación con las demás iniciativas similares en el país. EROC en 2009 fue electo como miembro del Consejo Coordinador del Grupo de Sociedad Civil (GSC, con sede en Tegucigalpa), una instancia aglutinadora de amplios sectores de la sociedad civil y varias instancias ciudadanas regionales-territoriales del país, que se formó dentro del marco del Fondo de la ERP, para facilitar la representación y concertación con la sociedad civil en temas de política nacional (iniciando, específicamente, dentro del Consejo Consultivo de la ERP). Más recientemente, frente a la crisis nacional agudizada desde el 28 de junio, 2009, el EROC, junto

con ASONOG, el GSC y otras organizaciones en el país, ha estado desarrollando y gestionando una propuesta ciudadana de "Solución Sostenible a la Crisis Hondureña," que contempla un compromiso político y social con un proceso de amplia concertación desde las bases de la sociedad alrededor de los temas que serán necesarios para lograr una verdadera transformación nacional

El EROC, cuenta con una representación de 18 representantes de cada una de las mancomunidades de Occidente (con 14 mancomunidades, son 252 miembros de Asamblea). La Asamblea General elige los miembros del Consejo Coordinador, un órgano que cuenta con 28 integrantes (2 de cada mancomunidad; 1 del sector gobierno local, y 1 del sector de sociedad civil).

"*Dakni Tak Aslika*" que quiere decir la unidad de todas las organizaciones ha construido la Estrategia regional para el ordenamiento, aprovechamiento y manejo responsable de los recursos de la Moskitia, planteamiento de organizaciones locales, alcaldías, Gobernación política, elevado a la agenda nacional. Entre sus planteamientos centrales dice: "*La moskitia debería gozar de un estatus especial de administración territorial para revertir la actual situación: áreas protegidas amenazadas, amenaza de pérdida del estatus de patrimonio de la humanidad, saqueo de recursos pesqueros, graves violaciones a derechos laborales y humanos, corredor de narcotráfico, mercado negro de fauna silvestre, saqueo de madera y pesquería por nicaragüense y jamaíquinos, colonización en tierras indígenas (propiedad comunitaria) municipalismo débil, presencia pública deprimida, etc.*"

A raíz de un sólido diagnóstico hacen claros planteamientos en materia de gobernabilidad y descentralización, de derechos indígenas, ordenamiento territorial, desarrollo de clúster productivos pesqueros, forestales, eco turísticos, también incluyen planteamientos de orientación educativa, sobre gestión de riesgo, sectores sociales estratégicos.

Algo pasa en la Moskitia desde hace varios años, se avizora un proceso de construcción de ciudadanía con fuerte identidad territorial. Los alcaldes, la ciudadanía organizada, levantan una voz ante un modelo de extracción pesquera insostenible, que como dicen los pescadores artesanales solo les deja los buzos lisiados. Se requiere para esto un urgente ordenamiento de la plataforma marina. La moskitia representa el 15% de nuestro territorio y concentra el 33% de nuestros recursos naturales.

El foro del Valle del Aguán, aglutina a los municipios de Balfate, Santa Fe, Santa Rosa de Aguán, Iriona en el departamento de Colón, el municipio Juan Francisco Bulnes de la Moskitia y Arenal y Olanchito en el departamento de Yoro. A promovido cabildos abiertos, apoyo a las municipalidades en la gestión de recursos, monitoreo y auditoría sociales de inversiones públicas entre otros.

El Foro del Valle de Sula, a su vez ha apoyado 17 municipios, con los Planes Municipales de la ERP y logro que en la municipalidad de Puerto Cortez de cada dos lempiras por concepto de impuestos que recibe la municipalidad uno se dedique a proyectos de combate a la pobreza.

Abrir la agenda nacional para estas voces desde el territorio es fundamental, ampliar las oportunidades de participación es clave, para el desarrollo de Honduras y para la renovación y fortalecimiento de nuestra democracia.

#### **Cultura política, mirando una capa más profunda**

“El horizonte democrático radical que comienza a perfilarse evidencia que la Democracia no es solamente un sistema político. Está íntimamente conectado con Valores de justicia social e igualdad de género, raza, etnia, sexualidad y está Atravesando todas las relaciones sociales y personales. Es una conciencia y una Forma de organizar la vida social en todas las dimensiones en las que vivimos la Experiencia de ser humano/a (Vargas, Diálogos Feministas<sup>19</sup>).

En un análisis de una capa más profunda de la cultura política, no siempre captable en los estudios de opinión pública, los discursos en defensa de la democracia, y muchos discursos en contra del golpe de estado, apelan a la virilidad y a la hombría como cualidades fundantes de la política, denotando una matriz sociocultural que asocia el espacio político público o con la figura y valores tradicionales de la masculinidad como el valor.

Persiste una matriz sociocultural que asocia el espacio político público o con la figura y valores tradicionales de la masculinidad. Revisar los discursos apelando a la hombría como asunto de la política ya sea para defender la sucesión como para manifestarse contra el golpe de Estado.

Los marcos legales han mejorado, tanto para las mujeres, la niñez y las etnias. Especialmente es esta

década que el país de un salto legal importante, con la ley de igualdad de oportunidades y creación del INAM y diseño y aprobación del primer plan de igualdad de oportunidades y actualmente se encuentra pendiente de aprobación el PIEG II (Plan de igualdad y equidad de género). Sin embargo el nivel de concreción de estos marcos legales dista mucho de ser satisfactorio. Adicionalmente, en este caso hay un gran desafío en la transformación de las mentalidades y los imaginarios que ordenan identidades, roles y comportamientos, tanto de lo considerado masculino o femenino. Reconocimiento de la igualdad de derechos aunque seamos distintos o distintas. Desde diferentes perspectivas democráticas se aborda que la transformación cultural y de las relaciones en la vida cotidiana es fundamental para el respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, la aceptación y justificación del uso de la violencia, golpes y hasta sicariato como forma de resolución de conflictos, la alta desconfianza interpersonal e institucional, como lo denotan encuestas de victimización<sup>136</sup> y los mismos datos sobre la violencia en Honduras, muestran una cultura política resistente a valores democráticos como la tolerancia, la no violencia, el valor de la palabra y la deliberación como formas de resolver los problemas en una sociedad que se precia de su democracia. Es necesario un profundo trabajo para posicionar los valores éticos de convivencia pacífica para contrarrestar la actual validación de la violencia como forma de resolución de conflictos.

Sumado a esto, se observa un desconocimiento y violación de los derechos humanos en la familia, bajo el amparo de tradiciones que permiten el maltrato a menores de edad y a las mujeres y personas de tercera edad, así como el maltrato en el aula de la escuela y en los espacios que brindan atención en salud.

#### **La desigualdad se incrementó, y algunos municipios avanzaron en materia de desarrollo humano**

La democracia hondureña, en sus tres décadas de funcionamiento no se ha traducido en una reducción significativa de la pobreza ni de la desigualdad. En Honduras el Índice de Coeficiente GINI se mantiene en un promedio del 0.58<sup>137</sup> para el periodo 2001-2007 demostrando que la inversión social y el crecimiento

<sup>136</sup> Alcaldía municipal Distrito Central, IUDPAS, PNUD, ASDI. Diagnóstico sobre inseguridad ciudadana del distrito central.

<sup>137</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Informe de Avance 2006. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. P 20

económico de la década no están teniendo un impacto redistributivo, los altos niveles de desigualdad en el acceso a servicios y fuentes de ingresos limitan la capacidad de la sociedad hondureña para mejorar las condiciones de inclusión y cohesión social debilitando la democracia.

No obstante, es importante profundizar sobre las experiencias y avances a nivel local.<sup>138</sup>

Lempira, con el 10.4 % de fondos hasta diciembre 2007, es el departamento más beneficiado con fondos contemplados dentro de la ERP y transferidos a las municipalidades del país para ser destinados en la ejecución de programas y proyectos de inversión municipal. Estos fondos corresponden al alivio de la deuda externa y han sido consignados en el presupuesto general de ingresos y egresos de la República.

Lempira era el único departamento que permanecía en la categoría de desarrollo humano medio-bajo pero logró cruzar el umbral a desarrollo humano medio-medio. El departamento que tuvo mayor progreso en el período 2001-2007, es Lempira con un 15.3% de reducción del rezago, seguido de Copán (13.3%), Cortés (12.4%), La Paz (12.3%), Olancho (12.2%), Comayagua (12.0%), Valle (11.7%) y Ocotepeque (11.5%). Estos, conforman los 8 departamentos que presentan una reducción del rezago en desarrollo humano, mayor que la global del país.

**28 de junio del 2009 como punto de inflexión. Algo se quebró y de como ya no somos los mismos...**

**Hoy tenemos una nueva realidad política.**

Antes teníamos liberales, nacionalistas, pinuistas, democristianos, udeistas, independientes, escépticos, indiferentes, etc., hoy día pareciera que la principal definición o la identidad que acompaña las anteriores categorías son La resistencia pro cuarta urna, pro constituyente y anti golpe, la ciudadanía contra el golpe, la ciudadanía a favor de la sucesión. En términos cromáticos, la diversidad de opciones van más allá de los rojos, blancos y rosaditos, cómo surgió la categorización en las redes sociales. La complejidad política, las nuevas identidades y los nuevos ejes de agrupamiento de la opinión y la acción política es bastante compleja, y diversa.

No obstante, se evidencia de momento solo el discurso polarizante, lamentablemente en una lógica de intolerancia y de perder perder. Es importante profundizar sobre el nuevo mapa político, los ejes de articulación y agrupamiento, su evolución como parte de plataformas políticas propositivas.

La realidad social y económica empieza expresarse políticamente. La resistencia, es un proceso de construcción identidad, pero ¿se transformara en un proyecto de transformación político organizativa e institucional para la reconstrucción de la esfera pública?

Actualmente, los Movimientos sociales caracterizados por una profunda fragmentación social, esto no solo pasa en Honduras. La desconfianza en democracia, el desencanto se expresa de forma desorganizada con un profundo rechazo a líderes tradicionales, espacios institucionales tradicionales de canalización del conflicto o de la participación, FONAC, consejos consultivos de ERP, comisionados, etc. De la misma forma, sectores importantes, desconfían aun mas de la institucionalidad administradora de justicia.

¿La calle como opción? Pero la calle no construye un nuevo estado por sí solo, ni tampoco organiza para resolver los problemas de empleo, salud y educación. Por lo tanto, Necesitamos nuevas plataformas y espacios de debate, consensos para reconstruir lo público.

**¿Dilema entre participación y representación?**

La desconfianza en la institucionalidad de algunos sectores no debería de manifestarse en el dilema entre participación ciudadana y representatividad, o entre democracia representativa y democracia participativa.

A lo que debemos apuntar a que las nuevas formas de participación se expresen en nuevas formas de representación y buscar Modelos de gobernabilidad que articule ambas. Es fundamental Observar el terreno de la práctica política de donde están surgiendo nuevas formas de significados de lo político, tal como describí al referirme a los espacios territoriales en este mismo trabajo.

Existe la necesidad de un nuevo modelo de democracia, que fortalezca la democracia representativa, con mecanismos participativos reales, especialmente en torno a políticas redistributivas y de modelos de crecimiento. La deliberación de las políticas económicas y los presupuestos implica un desafío pedagógico popular y la Innovación en la

<sup>138</sup> Análisis de los resultados y avances en la Reconstrucción y Transformación nacional, partiendo de los acuerdos de Estocolmo hasta el día de hoy: una visión desde el Occidente de Honduras Rocío Tábora, Santa Rosa de Copán, 27 de mayo del 2010



gestión pública descentralizada. Clave será en el camino, Fortalecer la representatividad territorial con mecanismos de participación ciudadana.

**¿Cómo afecta esta nueva realidad política el sistema de partidos? ¿Cómo afecta o afectará el bipartidismo?**

Como hemos visto, un sector importante ha pasado del desencanto con la democracia a la resistencia, u otras formas de identificación política o más desencanto o indiferencia. Pero ¿cómo impactara este fenómeno al sistema de partidos? ¿La identidad política de un importante sector de la población afecta la adhesión bipartidista? ¿Sobrevivirá el bipartidismo?

Si un partido es una entidad social que se forma para articular la voluntad de amplios conjuntos humanos, darle coherencia y racionalidad a sus propuestas políticas e identidad. ¿Se convertirá la resistencia en partido político distinto, se sumara a uno existente, se generara un movimiento con capacidad de inscribir un candidato y llevarlo a un triunfo electoral? Y si la principal amenaza en la conformación de un movimiento y partido es la subdivisión de intereses particulares, parciales. ¿Podrá la resistencia trascender la fragmentación?

En un contexto donde hay indicios de Crisis de representatividad, y tomando en cuenta la experiencia comparada internacionalmente que demuestra que a mayor complejidad de la sociedad un partido debe tener mayor capacidad de captar la pluralidad de intereses y condiciones sociales, en el contexto hondureño ¿Quien canalizara esta diversidad y demanda de representatividad?

Honduras mantiene uno de las ultimas expresiones del bipartidismo del siglo XIX y XX, que nació bajo el eje liberal conservador, es un sistema de partidos que supero la formación de partidos comunistas, absorbió el dilema democristiano vrs. social demócrata y siguió siendo un sistema bipartidista solido.

¿Se trasformará ahora nuestro sistema de partidos?, ¿a qué nos enfrentamos?

Veamos algunas opciones:

a) Desalineamiento. Una parte importante de los votantes de uno o varios de los partidos importantes del sistema, dejan de identificarse con cualquiera de ellos.

b) Realineamiento. El traspaso de la lealtad de los votantes de un partido a otro ya existente o a uno nuevo

c) Colapso del sistema. Los votantes dejan los partidos tradicionales pero no se genera nada nuevo. Aparecen líderes caudillistas, personalistas o se da una excusa para la intervención militar directa.

Según la encuesta LAPOP "Comenzando en el 2006 y continuando en el 2008, el porcentaje de los hondureños que no expresaron ninguna preferencia partidaria excedió el 50%. Mientras tanto, la identificaciones con los partidos minoritarios (PINU, PDCH, Y UD) creció de 1.8% a 5.6% entre 2006 y 2008." (Coleman, et al. 2008) Según este estudio los partidos pequeños son los que ganan con el realineamiento. Permítanme dudar de tal afirmación, especialmente a la luz de los resultados de las elecciones del 2009.

**Si es cierto que estamos en un proceso de realineamiento, ¿Cuál será el eje de realineamiento?**

La identificación contra o a favor del golpe puede ser pasajero, la identificación a favor de la igualdad, la democracia la transparencia., la no violencia, la integración regional no debería de serlo. En este proceso de realineamiento ¿dónde queda la agenda de las mujeres, la agenda ambientalista, la de los derechos humanos?

**Desafíos**

Fundamentalmente la reconstrucción de la esfera pública implica un proceso que requiere la aceptación de la institucionalización del conflicto y su mediación, requisitos que no son aceptados fácilmente en las sociedades, ni por las elites dominantes ni por los manifestantes atomizados. En otras palabras, el desarrollo de una cultura de la democracia depende de que se constituyan actores sociales capaces de desarrollar formas de organización y recursos estratégicos que les permita ser incluidos en procesos de negociación y construcción de proyectos hegemónicos." (Fleury, Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad n.d.)

Mucho esfuerzo necesitamos seguir haciendo para vivir en una sociedad donde se acate la ley, donde estemos convencidos que acatamos esa ley porque la ley protege la vida y el patrimonio, que sintamos que la ley es justa. Fundamental en este camino, como nos lo recuerda el Informe centroamericano de

Desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2009), es promover el Comportamiento de buen ciudadano, de buena ciudadana, para que podamos vivir en comunidad porque hay valores que permitan la convivencia, el respeto, el sentido de pertenencia y la confianza.

Respeto a nosotros mismos y a los demás, y sentido de pertenencia es sentir que somos parte de una comunidad, de una nación. Historia y destino común.

Una cultura del civismo, que lo público se respete, con inclusión y pluralismo.

La ruptura de las raíces morales, normas, sentido de grupo, de deberes y derechos, afectan la democracia. Si no tenemos normas, somos más propensos a delinquir.

En este contexto necesitamos:

- Modernización del dialogo político.
- Aprender a vivir con el conflicto, la pluralidad.
- El cambio desde lo local: observar los nuevos significados de lo político que ahí se construyen.
- Pensar el camino de los partidos políticos actuales: ¿Cambiar o morir?
- Tomar en cuenta que los nuevos partidos aparecen como movimientos que inscriben candidaturas pero necesitan institucionalizarse para tener éxito en elección y para ejercer el poder.
- La cultura democrática es el reto principal. Ver más allá de la institucionalidad.
- La importancia del acceso a la información
- La salida de la crisis dependerá de la maduración de las identidades políticas, y su canalización e institucionalización. Los conflictos sociales deben traducirse en actores políticos que representen esos intereses y que el resultado se exprese en términos de cómo se organiza el estado o sea la reconstrucción de la esfera pública de forma progresiva.
- La construcción de espacios políticos de nuevo corte, enfrenta a su vez en la práctica y en el discurso, el cómo asumir, La relación mercado y solidaridad. Vivimos Tiempos de valores individuales, de consumo que parecieran conciliar poco con las identidades colectivas.
- Adicionalmente, estamos frente a la Descentralización de lo político-cultural. Las prácticas ciudadanas no fluyen hacia un eje de la lucha focal. (Hopenhayn 2002)

## Derechos humanos y reconciliación

El respeto irrestricto a los derechos humanos en un contexto de libertad. /Las denuncias de violaciones a derechos humanos tras el golpe de estado de junio de 2009 pusieron en evidencias muchas debilidades del sistema de garantía de los derechos humanos. La ausencia de una respuesta pronta y proporcional a la gravedad de la situación por parte del sistema de administración de justicia socavó gravemente la credibilidad y legitimidad de las instituciones, como observaron con preocupación la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Es preciso reconstituir esta institucionalidad, y promover reformas que reduzcan los márgenes de discrecionalidad de los poderes públicos para la suspensión y restricción del ejercicio de derechos y libertades.

A principios del 2006, publiqué el libro *Leviatán Herido*, reflexiones sobre el Poder, el estado y la ciudadanía. Ahí plante que el Estado Hondureño seria un remedo de monstruo de varias cabezas, un Leviatán herido, no de muerte, pero si confundido y con amnesia, cambiando sus escamas, creando nuevas extremidades cada cuatro años. Un monstruo al que debíamos interrogar ¿Cuáles son las normas y fines del estado hondureño? ¿entre quiénes son los contratos y los pactos que lo sostienen?, tal como en ese entonces, este día quiero reiterar que es hora de repensar y construir un nuevo pacto, para dar a luz un nuevo estado hondureño, con relaciones transparentes entre gobierno y ciudadanía. Un nuevo contrato donde la eliminación de la desigualdad y la pobreza, la construcción de la no violencia, la solidaridad humana, la creatividad, el respeto a nuestra hermosa diversidad, guíen las relaciones políticas. Y esto solamente, se puede lograr con más y mejor democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

Castillo, Armando Zacarias, ed. *Revista Universidad de Guadalajara* (Pandora S.A. de C.V.), n° 24 (2002).

Colazo, Carmen. «Las Mujeres en la Democracia: Avances y Retrocesos de las Ciudadanía desde una Perspectiva de Genero.»

Coleman, Kenneth M., Jose Rene Argueta, Mitchell A. Seligson, USAID, y LAPOP. «Cultura política de la democracia en Honduras, 2008 El impacto de la gobernabilidad.» 2008.

Fleury, Sonia. *Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad*.  
[http://www.iigov.org/id/16\\_06.htm](http://www.iigov.org/id/16_06.htm).

«Política social, exclusion y equidad en America Latina en los 90.» *Nueva Sociedad*. n° 156. Julio-Agosto de 1998.

Grupo de Seguimiento a la Declaracion de Estocolmo. «La Declaracion de Estocolmo.» *Declaracion de Estocolmo*.  
<http://www.gsdehonduras.org/declaracion.html> (último acceso: 5 de Mayo de 2010).

Grupo Social Civil. *Contexto*.

Hopenhayn, Martin. «El Reto de las identidades y la multiculturalidad:» *Pensar Iberoamerica: Revista de Cultura*. Febrero de 2002.  
<http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a01.htm> (último acceso: 18 de Junio de 2010).

Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS-UNAH). *Observatorio de la Violencia: Mortalidad y Otros*. Marzo de 2010.

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS-UNAH). *Observatorio de la Violencia de San Pedro Sula: Muertes Violentas y No Intencionales*. Febrero de 2009.

Milan, Cecilia. *Revista La Tarea-Educación para no discriminar/Cecilia Milan*. Diciembre de 2002.  
<http://www.latarea.com.mx/articu15/millan15.htm> (último acceso: 12 de Mayo de 2010).

Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., y Mercedes Mateo Diaz. «La Política Importa: Democracia y desarrollo en America Latina.» Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington D.C., 2006.

PRODDAL, PNUD. *Participación Política de las Mujeres y Democracia, Vision desde sus protagonistas*. 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2008/2009*. 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe sobre Desarrollo Humano para America Central 2009-2010.» 2009.

*Revista Envio-Después de Estocolmo y antes del pacto*. <http://www.envio.org.ni/articulo/942> (último acceso: 14 de Mayo de 2010).

Rodriguez, Mireya. «Informe de Mision: Marzo-Mayo.» 2009.

Saldomando, Angel. «Angel Saldomando: Estado de Catatofe.» *Movimiento Generacion 80*.  
[http://www.g80.cl/noticias/columna\\_completa.php?vari d=8198](http://www.g80.cl/noticias/columna_completa.php?vari d=8198) (último acceso: 14 de Mayo de 2010).

Tabora, Rocio. «Análisis de los resultados y avances en la Reconstrucción y Transformación nacional, partiendo de los acuerdos de Estocolmo hasta el día de hoy: una visión desde el Occidente de Honduras.» Santa Rosa de Copan, 2010.

*Leviatán Herido: Reflexiones sobre el poder, el estado y la ciudadanía*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 2007.

Turner, Bryan, y Alexander Jeffrey. *Centro para la Ciudadanía, Sociedad Civil y Estado de Derecho*.  
[http://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?hl=es&langpair=en%7Ces&u=http://api...](http://translate.googleusercontent.com/translate_c?hl=es&langpair=en%7Ces&u=http://api...) (último acceso: 3 de Junio de 2010).



Capítulo

6

Gobernabilidad,  
conflictividad  
social y derechos  
individuales

Los derechos humanos  
como aspecto central

Conferencista  
internacional:

**Víctor  
Armony**

Conferencista  
nacional:

**Rigoberto  
Ochoa**

Panel de  
Especialistas:

**Guillermo Molina  
Ramón Salgado  
Javier Acevedo**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

En América Latina se ha transitado de una cultura pública muy poco comprometida con el discurso de los derechos a una realidad en la que casi toda demanda y casi toda política se sustenta en la noción de derechos.

De una relativa indiferencia hacia la idea de los derechos civiles y políticos, se pasó a poner los derechos en el centro de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

La idea de derecho, de individuo con derecho, de ciudadanía definida en términos de derechos, es una noción relativamente nueva.

En la derecha política el tema de los derechos no concitó demasiado interés, más allá de las libertades tradicionales del liberalismo, la libertad de poseer y el concepto de propiedad.

Por el lado de la izquierda, entre los años 30 y los 40, se comienza a perfilar la idea de derechos sociales, pero todavía hasta la década de los 80, con la salida de los procesos dictatoriales, en América Latina, persiste una relativa indiferencia sobre este concepto.

En ese entonces, en la izquierda, la idea de derechos era asimilada a la idea de derechos liberales, burgueses. Se le restaba relevancia para un verdadero combate, en términos de la lucha de clases. La conflictividad social era entendida sobre todo en términos de lucha de clases.

En el contexto de la transición democrática, la idea de derechos, sobre todo de derechos humanos, aparece como aspecto clave de la normalización y de la institucionalización.

El concepto de derecho se asocia al castigo por las violaciones de los derechos humanos, con un enfoque en la idea de la seguridad, la integridad física de los individuos, sobre todo frente a la violencia y el terrorismo de Estado.

Si bien es la izquierda la que asume las banderas del Estado de Derecho y de reclamo judicial para lograr el respeto de libertades fundamentales, la idea de derechos humanos también puede ser instrumentalizada por una posición de derecha.

En la década de los años 80 no se ve todavía la transformación profunda que convertirá el discurso de

los derechos en un vector principal de demandas de índole social, cultural y político.

En el surgimiento del discurso de los derechos, el elemento internacional es un factor clave, en términos de la instrumentalización que ciertos actores han hecho de esta cuestión.

No se puede desconocer la influencia de los organismos multilaterales y de agencias de cooperación internacional en la imposición de la agenda de los derechos, lo que también puede ocultar una cosmovisión ideológica, en la cual se priorizan algunos temas y sectores de la sociedad, en detrimento de otros.

Un ejemplo de cómo esa lectura de derechos puede ser utilizada por un gobierno conservador fue la operación del gobierno canadiense en el marco de los estudios realizados sobre Honduras y Venezuela, precisamente de gobiernos que no le son afines ideológicamente.

Es evidente que la agenda de derechos humanos y derechos de los individuos puede ser apropiada por la derecha en una estrategia de politización.

El contexto para la construcción del discurso de los derechos abarca tres momentos históricos: el primero, en los años 80, cuando ocurre la ruptura con los regímenes dictatoriales, el retorno a la democracia y la transición política. Este es un período de creación de muchas expectativas.

El segundo momento se sitúa en la década de los 90, con el giro neoliberal que produce una vasta desestructuración de la trama social, a todo nivel, no sólo en términos de impacto sobre el régimen laboral, el mercado de trabajo, o de los aspectos ligados al sistema económico.

También, crea una desestructuración en términos de disgregación de valores, de reconceptualización, de relaciones de género, relaciones entre autoridades y personas en general, entre autoridad paternas e hijos, hay todo un proceso que va más allá de una reforma económica.

Son conocidos los efectos nefastos del modelo económico: falta de crecimiento, crisis económica y, en general, el aumento de la brecha de desigualdad que ya era terrible en América Latina.

Con el proceso de neo-liberalización de la sociedad, de la desestructuración de la trama social, que tiene efectos nefastos y perversos, surgen, también,

resultados no deseados que ponen las bases de la expansión de la sociedad civil y el discurso de los derechos. Ante el retiro de un Estado que corta servicios, que corta dádivas, ese vacío será ocupado por la creación de capital social.

Un tercer momento, es la era 2000, la era de la protesta social generalizada. La situación fermenta con las crisis financieras internacionales, con la madurez y la globalización del capitalismo, y con el proceso de creación de redes sociales, de noción contractual de la ciudadanía.

Sobre todo, se pone el foco en la contrapartida del Estado que tiene una deuda social, al que se le exige que dé lo que debe. Ocurre el giro social de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, que comienzan a hablar de participación y reconocen como interlocutor social a la sociedad civil.

La difusión del discurso de los derechos aparece cuando las instituciones, como factores de poder y como espacios de toma de decisión, se abren a los derechos, y la ciudadanía tiende a enunciar las demandas preexistentes, en términos de derechos.

En este contexto está la brecha enorme entre expectativas que son cada vez más grandes y la frustración que emerge de una situación en la que no se da respuesta.

### **Tendencia histórica**

La idea de derechos tiende a ser hoy el prisma, casi exclusivo, a través del cual se piensa el cambio social. La gobernabilidad y la conflictividad social centran su foco en la cuestión de los derechos.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Uno de los retos que plantea la generalización del discurso de los derechos es el de la judicialización de los problemas sociales, la idea de que el Estado es el antagonista del ciudadano.

Esa relación judicial en la que se reclama el reconocimiento de derechos y de alguna manera se "cortocircuitan" las instancias políticas, ya no es tanto por la representación ni por la participación, como por la demanda judicial a los actores gubernamentales que tienen que dar respuesta.

Pero esa necesidad se formula en términos de derechos y no en términos de intereses. Esto es positivo, pero puede también tener efectos inquietantes.

El ocultamiento de la noción de intereses tiene efectos sobre la conflictividad social. Cuando se tiene un interés se puede negociar, pero cuando se tiene un derecho humano, hay una absolutización de las posiciones y se dificulta la posibilidad de un diálogo.

La cooptación del concepto de sociedad civil es otro hecho que puede traer consecuencias a la movilidad social.

## **HONDURAS**

### **Características generales**

La gobernabilidad democrática aparece condicionada por el desarrollo político institucional, por el desarrollo económico y social y por la integración de la población.

El desarrollo político institucional implica la capacidad del Estado de atender las demandas sociales y, además, garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho.

El conflicto y la conflictividad hay que entenderlos como un proceso dinamizador de la sociedad, que si se atiende oportunamente, conduce a cambios que garantizan una mejor relación, una mejor sociedad.

La conflictividad social en Honduras tuvo como contexto en los años 80 la crisis Centroamericana, con la implementación de la doctrina de la seguridad nacional. Los obreros y campesinos centraron sus esfuerzos en la defensa de los derechos individuales, fundamentalmente en la vida, la libertad personal, la integridad física y algunas garantías como el Habeas Corpus y el derecho de defensa y a un juicio justo.

Esta situación dio lugar al surgimiento de las organizaciones de derechos humanos.

Con la distensión del conflicto internacional en los años 90 surgieron nuevos actores sociales que en conjunción con los movimientos sociales de obreros, campesinos y gremios, demandaron la solución de los problemas estructurales del país.

Surgen nuevas demandas en materia de derechos humanos, como el cese de la impunidad, e inicia con mayor fuerza el accionar de grupos específicos, las mujeres, niños, juventud, indígenas, entre otros.

El Estado modificó su relación con la sociedad civil y estableció dos espacios de diálogo importantes: la concertación nacional y la convergencia nacional que integró a diferentes sectores sociales y políticos; su



agenda se orientó a la continuidad de la reforma del Estado.

En mayo de 1998 se pone en marcha el Foro Nacional de Convergencia como una instancia nacional de diálogo.

En esta misma línea de espacios de diálogo fueron creados el Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, el Consejo Nacional Anticorrupción, el Consejo Nacional de Seguridad Interior, entre otros.

El objetivo de estos espacios ha sido articular los distintos intereses y no tanto resolver los conflictos emergentes.

No obstante, ciertas dinámicas sociales y políticas persisten en mantener cerrados los espacios de participación y toma de decisiones.

Existe una ausencia de mecanismos institucionalizados de negociación entre actores sociales y se privilegia la confrontación en desmedro de la construcción del consenso para la solución de conflictos y la orientación de las políticas públicas.

Actualmente aparece un nuevo actor, el Frente Nacional de Resistencia Popular como el principal grupo de presión y de oposición social existente en el país.

La transición democrática en Honduras ha sido lenta. Los principales avances hasta 2006, fueron el establecimiento de la democracia formal, con tres poderes constituidos y la creación de una nueva institucionalidad: Ministerio Público, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, entre otras.

En Honduras, los principales problemas lo siguen constituyendo la exclusión social, la desigualdad y la pobreza.

Las reparaciones para casos de violaciones de derechos humanos en Honduras, se han dado en instancias interamericanas de protección a los derechos humanos.

En el ámbito de la conflictividad política, la Organización de Estados Americanos no logró que se restituyera al presidente Manuel Zelaya en su cargo, y se restableciera el orden constitucional. La crisis política en el país se profundizó, a tal punto que la sociedad hondureña se encuentra polarizada en un ambiente de crispación política.

La amnesia selectiva que tienen las elites para atender las demandas sociales está generando un nuevo tipo de conflictividad, que ya no se resuelve en la mesa, sino a través de la fuerza, y es donde entra el efecto sobre los derechos individuales,

El fenómeno de la violencia y del conflicto social se han venido agravando por la incorporación de nuevos actores, uno de ellos el narcotráfico, o el crimen organizado, con un proceso acelerado de captura de varios espacios, incluyendo el ámbito político

Se observa una gran contradicción: la igualdad pregonada por la democracia, con la desigualdad que generan los procesos económicos. Los estudios muestran que en Honduras los niveles de desigualdad son profundos.

### **Tendencia histórica**

La reforma judicial, apoyada por la cooperación internacional, se ha orientado a aspectos organizativos, técnicos y administrativos, en el ámbito de la modernización, sin que estas medidas hayan tenido su énfasis en fortalecer la independencia judicial.

Sigue existiendo una percepción generalizada de que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad, lo que reafirma la creencia de que la justicia no funciona, y que no es independiente ni imparcial.

Esta percepción se vincula con el debilitamiento y el deterioro progresivo de la institucionalidad pública, que destruye la legitimidad y las bases sociales y políticas del Estado democrático de Derecho.

El bipartidismo no se renovó en la década de los 80 para asumir los nuevos desafíos que imponía la democratización. Estaba signado en un contexto de crisis en Centro América, apuntalando su liderazgo político en el viejo caudillismo.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Principales rumbo de acción en el contexto actual del país:

Es primordial explorar el rol que tiene la justicia en la reconciliación nacional, en la lucha contra la impunidad y en el respeto de los derechos de las víctimas, lo que exige la necesaria valoración del grado de restablecimiento del orden constitucional y democrático, de la restauración de la participación

democrática, el nivel de confianza en las instituciones y la eficacia del sistema de justicia.

Es imperativo desarrollar un nuevo sistema político electoral, establecer las competencias y límites de los poderes públicos, en el marco del Estado de Derecho. Esto pasa por la discusión y aprobación de la ley orgánica del Poder Legislativo.

Además, la ley del Servicio Civil del Poder Ejecutivo, que dé estabilidad y profesionalismo a los servidores públicos; la ley orgánica del Poder Judicial y la ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, instrumentos que deben garantizar la independencia del poder judicial. Es necesario, también, la creación de la Corte de Constitucionalidad.

Es relevante fundar un instituto de análisis estratégico de naturaleza civil para informar y asesorar al ejecutivo, a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenazas de distinta naturaleza para el Estado democrático.

Es importante que la Comisión de la Verdad aborde la dimensión jurídica del conflicto entre los poderes públicos, sus efectos en la construcción de la democracia; el control de la constitucionalidad, de la legalidad, las violaciones de los derechos humanos y el papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad democrática, así como los desafíos para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Si no se atiende la demanda social, si no se procesa adecuadamente el conflicto, se estará llevando el país, a la sociedad, a una situación de violencia permanente. No es aceptable que el único argumento para negar los derechos, para negar la igualdad sea el uso de fuerza, el uso de las armas.

Se necesitan políticas públicas con enfoque de derecho, donde la política social sea el pilar básico y deje de ser un mero apéndice de la política económica.

Es el momento de reformas profundas, que deben comenzar con el modelo neoliberal que ha estado desarrollando el país. Si se continúa con ese modelo excluyente, la gobernabilidad y la democracia seguirán siendo utopías permanentes y los conflictos resurgirán.

Los problemas son tan grandes que, al parecer, los líderes sociales y políticos del país se han quedado cortos. Mientras no se realicen reformas estructurales, la conflictividad social y los problemas de la gobernabilidad van a continuar campeando en la sociedad hondureña.

## GOBERNABILIDAD, CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y DERECHOS INDIVIDUALES

### Los derechos humanos como aspecto central

Víctor Armony

Si admitimos que es la búsqueda de una sociedad más justa lo que orienta la acción colectiva de lo que denominamos genéricamente “sectores progresistas” en un país que provee a sus ciudadanos un espacio público para su expresión, debemos también aceptar el desafío de comprender cómo los actores definen la injusticia con arreglo a sus fines y a los medios para combatirla. Ésta no es una mera preocupación intelectual, sino una discusión necesaria para la movilización social, así como para el diseño de políticas estatales. En primer lugar, se impone analizar la manera en que la concepción de la justicia ha mutado en relación a periodos precedentes. La idea de perseguir lo justo en el seno de las relaciones sociales, en lugar de priorizar un bien absoluto y trascendente (“Dios”, “Patria”, “Destino”, “Moral”), acerca la democracia al ideal de una verdadera emancipación popular: ya no es tanto la ficción de un pueblo unificado que la sustenta, sino la de una pluralidad de personas y grupos que devienen en sujetos creadores de sus propias historias. Pero esta realidad emergente tiene también que ser observada críticamente, no porque vayamos a rechazarla, sino porque ella comporta tensiones y dilemas significativos. Así, el otro aspecto central es el de la relevancia crucial que ha adquirido, en relativamente poco tiempo, la noción de *derechos*. Claro está que, como con la democracia o las virtudes, nadie está “contra”. No se trata, obviamente, de ver el avance de la judicialización de lo social como inquietante, sino de discernir los problemas que surgen cuando ésta asume el papel clave de articulación entre el Estado y la sociedad civil, desplazando otros discursos alternativos, como por ejemplo el de los *intereses* (que remite a una lógica de poder en la que se debate abiertamente la desigualdad objetiva entre actores). El cambio social hoy en América Latina se postula y se ejecuta, en una creciente medida, en nombre de derechos. Por un lado, la (buena) gobernabilidad se afirma cada vez más como arbitraje, protección, reconocimiento e implementación de derechos. Por el otro, simétricamente, la protesta y la demanda social se manifiestan en tanto que reivindicaciones de derechos. El giro es demasiado fundamental como para que no nos interroguemos sobre sus potenciales consecuencias.

## LA DUALIDAD INTRÍNSECA DE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como afirmaba hace unos meses Patricia T. de Valdez, Ex-Directora de la Comisión de la Verdad para El Salvador, “La cuestión de los derechos humanos está instalada con firmeza en nuestras sociedades: por un lado, como problema, pero también con los indudables progresos experimentados”<sup>139</sup>. Sin embargo, es necesario comprender que lo que fue una “bandera” contra los regímenes autoritarios se ha transformado en un espacio ampliado en el cual, según Patricia T. de Valdez, “las luchas son más complejas y no están necesariamente unificadas”. Coincide en este diagnóstico Víctor Abramovich, primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien refiere a los problemas de derechos humanos como “temas abiertos” que “conviven sin ser desplazados, con nuevas problemáticas de derechos humanos”<sup>140</sup>. Esto quiere decir que, en función de los diversos ciclos históricos de América Latina (terrorismo de Estado y conflictos armados internos, seguidos de transiciones a la democracia), la cuestión de los derechos humanos conoce mutaciones, no en sus líneas más básicas, obviamente, sino en los desafíos, los objetivos y los instrumentos, así como en el alcance de su aplicación. Abramovich nos explica que durante las transiciones a la democracia, la agenda de los derechos humanos incorpora la fiscalización de las investigaciones de los crímenes, así como la tarea de dismantelar el legado dictatorial y de contribuir al deber de memoria, a la búsqueda de la verdad y a la reparación. Podríamos hablar, en tal sentido, de un primer vector de la cuestión de los derechos humanos, aquel que tiene su origen en los periodos de brutal y generalizada represión estatal, que ocurrieron esencialmente durante los años 70 y principios de los 80. Aquí es sumamente relevante el molde liberal-jurídico, el de un Estado de Derecho que impone límites al poder del gobierno sobre los ciudadanos (y castiga los excesos).

Este vector se superpone y coincide en varios puntos con un segundo vector que exhibe, sin embargo, ciertas diferencias significativas que habría que resaltar. Abramovich no distingue explícitamente ambos vectores, pero esto se halla implícito en su

<sup>139</sup> Patricia T. de Valdez, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia: Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

<sup>140</sup> Víctor Abramovich, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

descripción y me parece importante retomarlo para mi análisis. Él postula que durante la fase de transición se actualizan problemas que estaban ya presentes: “Muchas instituciones democráticas arrastraban prácticas de violencia institucional, incluso desde períodos anteriores a las dictaduras, y continuaron ejerciendo esas prácticas con posterioridad a las dictaduras”. Por otra parte, Abramovich aborda lo que llama las “demandas de igualdad”, que surgen inicialmente (durante la transición a la democracia) como la meta de eliminar privilegios y discriminaciones y que, una vez superada la transición durante los años 90, se tornan en “demandas de segunda generación”, esto es, ya no una cuestión de “iguales derechos para todos” sino el requerimiento de “ciertos derechos especiales para ciertos grupos o sectores de la población que resultan indispensables para asegurar un piso común de ciudadanía”. Este enfoque exige, por supuesto, un papel mucho más activo del Estado, pues éste debe convertirse en protector y sostén de grupos y sectores particulares, identificados como vulnerables o en desventaja sistémica. Sin embargo, me parece necesario recordar que esa función tutelar del Estado no es nueva en América Latina, pues las instituciones gubernamentales han jugado desde siempre un rol importante – aunque no necesariamente benéfico – en las luchas contra la aguda desigualdad estructural que aflige a todo el continente. Vale notar que el populismo y el clientelismo tradicionales comparten con tal enfoque la idea de que los derechos individuales deben ser también correctivos, efectivos y ligados a deberes hacia la colectividad. No nos ocultemos que calificar de “humanos” a todos esos derechos conlleva un proceso de puesta en equivalencia normativa y conceptual de múltiples prerrogativas, desventajas, necesidades e intereses que podrían, sin embargo, ser distinguidas y jerarquizadas (operativamente o políticamente) en el marco de un debate democrático.

Lo que me interesa aquí es plantear que la cuestión de los derechos en América Latina está atravesada por una dualidad constitutiva – no me refiero necesariamente a una contradicción que habría que resolver, sino a lógicas que no coinciden y que, en algunas ocasiones, pueden colisionar o crear dilemas – y que esta dualidad se asocia a los dos vectores: el de matriz liberal-jurídico y el de inspiración social-comunitaria. Es importante destacar que se trata de dos modelos que no se pueden apartar fácilmente en la teoría y en la práctica, pues entre ambos precipitan una gran cantidad de paradojas y de tensiones. En otras palabras, no es posible caracterizarlos separadamente, sino que es necesario formular una serie de oposiciones dinámicas:

- Libertad versus igualdad.
- Unidad versus diversidad.
- Derechos individuales versus derechos colectivos.
- Judicialización versus politización.
- Legalismo versus efectividad.
- Simbolismo versus redistribución.

Se trata, evidentemente, de cuestiones de altísima complejidad, que implican razonamientos y observaciones de índole filosófica, política y legal. No solo no podría pretender cubrir idóneamente todos estos campos, sino que además estoy obligado a simplificar mucho en aras de una mayor claridad y de un necesario ajuste a los objetivos de este encuentro. Tampoco habría que ver estas oposiciones en un todo coherente. De modo general, diría que el primer eje reúne los polos de la libertad, de la unidad estatal, de los derechos individuales, de la judicialización, del legalismo y del simbolismo; y que el segundo eje reúne la igualdad, la diversidad, los derechos colectivos, la politización, la efectividad y la redistribución.

Detengámonos primero en “libertad versus igualdad”. Estos dos principios revolucionarios de la Modernidad confluyen en la construcción de la ciudadanía, pues la autonomía del actor depende de su inserción en un marco de libre elección y de igual estatuto entre sus pares. Sin embargo, también sabemos que ambos principios son correlativos y mutuamente benéficos en una gran parte de la “curva” de la emancipación social y política (más libertad crea más igualdad, más igualdad crea más libertad), pero que en ciertos puntos de saturación (la búsqueda de una óptima libertad y de una óptima igualdad) los dos principios pueden estar reñidos entre sí. Más allá de los debates intelectuales, esta tensión tiene consecuencias concretas en la concepción y en la edificación de una sociedad justa (en todas las democracias, incluidas las del Norte: las dificultades que se desprenden de tal discordancia dominan varias de las principales controversias públicas en mi país de residencia, Canadá<sup>141</sup>). Como lo señala Gustavo Maurino, la tensión entre libertad e igualdad ha generado “dos clases de derechos”, a ciertos niveles competitivos entre sí, “los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos sociales y culturales por el

---

<sup>141</sup> Me refiero a los debates en torno a los derechos culturales de minorías y, particularmente, a los conflictos entre libertad de culto (que puede implicar diferencias en el tratamiento de las mujeres) y la igualdad de género. También, en la provincia de Quebec, la contradicción entre la libertad de elegir el idioma de enseñanza para los hijos (derecho individual universalmente reconocido) y la obligación de educarlos en francés (derecho colectivo de la minoría francófona de Canadá).

otro”<sup>142</sup>. Pero esta distinción universal cobra un cariz particular en América Latina, pues por un largo período de su historia ambos tipos de derechos fueron estrictamente separados, en una fractura que se revela naturalmente (como en todos lados) en la escisión política entre derecha e izquierda, pero que deja traslucir una brecha más profunda en nuestro continente: las sociedades latinoamericanas se destacan, frente a otras regiones del mundo, por su enorme grado de desigualdad socioeconómica y etnocultural, así como por su nivel pronunciado de movilización sociopolítica. Sumado a esto, debemos tomar en cuenta el legado de alrededor de dos siglos de existencia nacional, lo cual implica un anclaje profundo de esquemas identitarios e institucionales. La promesa revolucionaria americana, la larga memoria de luchas populares y, en el período más reciente, el potente impulso de democratización desde las bases en toda América Latina, producen un contexto en donde “prácticamente cualquier interés humano puede ser presentado en términos de derechos”<sup>143</sup>. En nombre de la igualdad y de la libertad, se combate políticamente y jurídicamente la opresión, la exclusión, la discriminación y la estigmatización que sufren vastos sectores de la población. Pero ese combate, diverso en sus fines y métodos, se despliega ante una estructura social extraordinariamente rígida y sustentada en pautas ideológicas persistentes<sup>144</sup>, lo cual suscita una formidable brecha entre la sociedad deseada y la sociedad existente, entre aspiraciones y realizaciones. Dado ese déficit material y perceptivo (y su correlativo *surplus* de frustración acumulada), los proyectos progresistas de transformación de la sociedad chocan contra obstáculos inmensos e, irónicamente, pueden incluso ser bloqueados por reivindicaciones de igualdad y de libertad. En efecto, en ciertas circunstancias, la satisfacción inmediata de una demanda social (por ejemplo, de igualdad) implica la postergación de otra demanda (por ejemplo, de libertad), un compromiso que los actores concernidos quizás no estarán preparados para asumir.

<sup>142</sup> Gustavo Maurino, “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”, en Cynthia J. Arson et al., *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Eduardo Cáceres Valdivia, “Tradiciones, identidades y derechos en América Latina: los retos de la diversidad”, en Alicia Yamin, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a las herramientas*, Ottawa, IDRC Books, 2006.

## LA EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Las otras tensiones que enuncié se inscriben en el segundo vector de los derechos humanos, el que incluye lo que Abramovich llama las “demandas de segunda generación” y que yo veo más ampliamente como el espacio de ciudadanía en el cual se expresan todas las contradicciones inherentes al paradigma de los derechos humanos. Voy a reformular esas tensiones en forma de preguntas: ¿Cómo reconciliar la idea de una nacionalidad inclusiva, fundamento de equidad y solidaridad ciudadana, con el reconocimiento de comunidades minoritarias que exigen la autodeterminación? O planteado en una perspectiva inversa: ¿Cómo deconstruir los mitos nacionales que justifican – en nombre de la unidad pero en realidad para beneficio de la élites – la ausencia de reconocimiento del pluralismo etnocultural? Esto se conecta con la tensión entre derechos individuales versus derechos colectivos. Contrariamente a una tradición esencialmente liberal que solamente consiente derechos al individuo, se admite cada vez más, en contextos de multiculturalidad avanzada (una vez más, el ejemplo de Canadá es válido), el hecho de que los derechos colectivos convivan con los derechos individuales. Como lo señala Boaventura de Sousa Santos, los derechos colectivos pueden ser ejercidos individualmente o por una comunidad<sup>145</sup>. Aunque los “derechos colectivos pueden, bajo algunas circunstancias, entrar en conflicto con los derechos individuales”, aquellos son necesarios cuando es necesario “rescatar justicias históricas”. La pregunta que surge es entonces: ¿Cómo subsanar una injusticia histórica brindando derechos colectivos a un grupo sin que esto produzca nuevas injusticias entre los individuos y entre los distintos grupos? Entonces: conservar la unidad nacional-estatal reconociendo la diversidad etnocultural (o plurinacional), garantizar la igualdad y la libertad de los individuos reconociendo derechos a entidades colectivas. Es fácil concebir los dilemas normativos que derivan de tales desafíos. ¿Cuál elemento de la dupla debemos priorizar? ¿Cómo decidir? ¿Y por qué?

Pero incluso si las decisiones son eventualmente tomadas y las metas son claras y compartidas, queda pendiente la prodigiosa dificultad de operacionalizar la puesta en marcha del proceso. Es ahí que sobresalen las tensiones entre judicialización y politización, legalismo y efectividad, simbolismo y redistribución. Comencemos por la cuestión de la judicialización y de

<sup>145</sup> Boaventura de Sousa Santos, “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”, en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, Nº 22, septiembre 2007.

la politización. Se trata de una problemática muy candente en muchas de las democracias llamadas “avanzadas”, pues se constata desde hace un par de décadas un “activismo judicial” – desde las cortes supremas – que antepone las garantías constitucionales de igualdad y libertad a la acción parlamentaria. Así, por ejemplo, se inician transformaciones importantes en la sociedad, no porque la ciudadanía y sus representantes generen tales cambios, sino porque los tribunales intiman a las instituciones a ajustarse a normas fundamentales. Pero la judicialización se produce también desde los tribunales inferiores, cuando las demandas sociales específicas son canalizadas por vía judicial, cuando ciertos casos se convierten en “leading cases” y cuando los jueces devienen en protagonistas del progreso social. Los efectos crecientes y mayormente positivos de esta dinámica son evidentes en América Latina. La lucha por la justicia social ha masivamente adoptado el lenguaje de los derechos (y haciendo de casi todo derecho un “derecho humano”) y, en muchos aspectos, ha cortocircuitado las instancias políticas. En esa lucha, las ONG y las entidades de defensa de derechos tienden a reemplazar, en alguna medida, a los partidos y a los espacios propiamente representativos. ¿Debemos, por ello, lamentar una “despolitización” de las cuestiones sociales? ¿Cómo justificar la sustitución de la “voluntad general” – expresada en sus órganos electos – por magistrados? En América Latina, la independencia judicial se ha convertido en una de las máximas virtudes democráticas, lo cual es completamente entendible dada la historia de abusos del poder. Pero la sobrevaloración de la figura del juez “independiente” – que reposa sobre una fidelidad a la supremacía de la norma legal, incluso cuándo esa supremacía niega preponderancia a los representantes del pueblo – ¿no puede contribuir, de alguna manera, al descrédito de las instituciones políticas y, a fin de cuentas, de la democracia representativa? No tiene sentido desdeñar la independencia judicial, pero ¿no es razonable cuestionar su primacía sobre los otros poderes del Estado?

Si ya vimos que la promoción de los derechos humanos se dificulta enormemente por las disyuntivas en última instancia irresolubles entre protección de libertades fundamentales y prerrogativas de acceso a la igualdad, entre derechos individuales y derechos colectivos, entre unidad (los mismos derechos para todos) y diversidad (derechos particulares para algunos), entre judicialización (prioridad a las garantías constitucionales) y politización (prioridad a la representación y a la voluntad popular), nos queda aún por enfrentar el problema de la materialización de tales derechos. Con “materialización” quiero indicar la

brecha, muy habitual en América Latina, entre “la teoría y la práctica” de la ley, es decir, entre el formalismo legal y su efectiva aplicación en los hechos. La impronta del “se obedece pero no se cumple” colonial es aún visible en el ímpetu reformista de los gobiernos y legisladores latinoamericanos, el cual no se refleja en la realidad de los gobernados y lleva a éstos a perder confianza en la autoridad legal (cuando constatan, en la vida cotidiana, la gran distancia entre la norma y el respeto de la misma). Un tema similar, pero que hace falta distinguir analíticamente, es el de los reconocimientos simbólicos y su verdadero peso en la sociedad. Por ejemplo, cuando una nueva constitución admite el carácter plurinacional del país y declara lenguas oficiales a los idiomas indígenas, podemos aducir que, aunque tales cambios no conlleven transformaciones estructurales (en términos de redistribución de poder y de recursos), el mero gesto simbólico produce una ruptura significativa con el pasado. Pero un dilema subyace a tal gesto: ¿Cabe mostrarse “generoso” – como Estado – en la distribución de reconocimientos simbólicos cuando éstos no van acompañados de verdaderos instrumentos de progreso económico? ¿No puede ser contraproducente generar una “inflación simbólica” que termina depreciando el valor del símbolo mismo? ¿No puede crearse una competencia entre víctimas ante la distribución de reconocimientos, con los efectos perversos que tal situación no dejaría de producir?

Si retomamos los conceptos de Patricia T. de Valdez y de Víctor Abramovich en cuanto a que la cuestión de los derechos humanos remite hoy a nuevas luchas más complejas, dispersas y abiertas que hace quince o veinte años, debemos comprender que el modelo liberal-jurídico sigue vigente y necesario – tanto para dar cierre a pasados episodios represivos, dictatoriales y genocidas como para contrarrestar gravísimos fenómenos actuales como la brutalidad policial y demás abusos de poder – pero que ese modelo coexiste con el de un enfoque social-comunitario que ya forma parte intrínseca de la movilización popular. Las demandas de la sociedad civil frente al Estado son múltiples, no sólo por su contenido, sino también por los valores y principios invocados para justificarlas. Una demanda individual y concreta de no discriminación laboral en base a origen étnico es fácil de formular, de sustentar normativamente y de satisfacer judicialmente. Pero una demanda de reconocimiento político de derechos colectivos para un grupo subalterno, basada en el principio de la igualdad, puede colisionar con las libertades individuales de algunos de sus miembros. Cuando el Estado incluye preguntas sobre

pertenencia racial en sus censos con el fin de establecer políticas de “discriminación positiva” para ciertos grupos (por ejemplo, afrodescendientes o indígenas), lo hace en nombre de la igualdad substantiva (social-comunitaria), pero desvirtúa el principio liberal-jurídico de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. En el plano simbólico, se trata de un reconocimiento (de la admisión de una injusticia histórica), pero también puede verse como la aceptación de que existe una categoría “atípica” que no corresponde al “ser nacional”. En breve, los mismos principios pueden ser invocados para fines discordantes o distintos principios pueden contradecirse en sus resultados. Son todos derechos – y muchos de ellos serán calificados de “humanos” o “básicos” – pero los actores que los exigen y las instituciones que los acogen (para concederlos o rechazarlos) se hallan en un terreno de experimentación y aprendizaje, ya que aún no existen consensos ni pautas fijas sobre la manera de dirimirlos cuando unos entran en conflicto con otros.

#### **LA GOBERNABILIDAD Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LA ERA DE LOS DERECHOS**

Antes de concluir, debo insistir sobre el colosal aporte de la idea de derechos al progreso de la justicia social en América Latina. Mis comentarios podrían ser entendidos como una crítica a esa idea, lo cual no es de ninguna manera mi intención. Lo que planteo es la necesidad de examinar críticamente – es decir, sin caer en idealizaciones ni reduccionismos – las consecuencias de este viraje. La idea de derechos humanos evoca un estándar absoluto y universal, lo cual naturalmente nadie querrá cuestionar, pero cuando el campo de los derechos se amplía, se complejiza y se convierte en espacio de lucha social, el carácter absoluto e universal que se atribuye a los derechos que sustentan las demandas de los diversos grupos puede, como efecto maligno no buscado, obturar las posibilidades de compromiso y negociación entre diversos actores con demandas disímiles o que se hallan en competencia ante una situación de recursos escasos. Si “mi” demanda está basada en mis “derechos”, ¿por qué estaría yo dispuesto a suspender, limitar o modificar esa demanda? La confusión habitual que se observa entre “derechos” e “intereses” (los primeros serían siempre innegablemente e irrevocablemente legítimos, mientras que los segundos estarían, por definición, teñidos de sectarismo, cuando no de egoísmo...) puede hasta agudizar ciertos conflictos u obstaculizar su resolución. ¿Debemos entonces hablar de un “abuso” de la idea de derechos por parte de los actores movilizados? No, pues ese es hoy en día el lenguaje de la reivindicación colectiva y sería absurdo

pretender que un actor se sustraiga a esa trama social. Sin embargo, dadas las tensiones internas que atraviesan la agenda misma de los derechos humanos, observaremos una inevitable propagación de demandas contradictorias entre sí, apoyadas en concepciones divergentes de los derechos. El riesgo fehaciente es que el campo de la movilización social se fragmente y que el Estado, aunque posea intenciones progresistas, se inmovilice ante tal escenario.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

Cáceres Valdivia, Eduardo, "Tradiciones, identidades y derechos en América Latina: los retos de la diversidad", en Alicia Yamin, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a las herramientas*, Ottawa, IDRC Books, 2006.

Maurino, Gustavo, "Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente", en Cynthia J. Arson et al., *La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

Santos, Boaventura de Sousa, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional", en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, N° 22, septiembre 2007.

Valdez, Patricia T. de, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia: Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.



## GOBERNABILIDAD, CONFLICTIVIDAD SOCIAL Y DERECHOS INDIVIDUALES

### Los derechos humanos como aspecto central

#### Rigoberto Ochoa

Señoras y señores, tengan todos ustedes muy buenos días. Quiero en esta mañana felicitar a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y al Centro de Documentación de Honduras, por el encomiable esfuerzo de realizar este seminario internacional sobre democracia y gobernabilidad, de por sí, importante para el país. Se me ha encomendado abordar el subtema: Gobernabilidad, conflictividad social y derechos individuales: los derechos humanos como aspecto central; agradezco a los organizadores la oportunidad brindada para abordar esta significativa y compleja temática.

Para comenzar, diremos que a juicio de varios autores, el concepto de gobernabilidad tiene dos dimensiones, a saber: gobernabilidad como eficiencia institucional, y, gobernabilidad como articulación de intereses sociales. A efecto de esta ponencia, cobra relevancia la noción que vincula a la gobernabilidad con la capacidad que tiene el Estado de atender y resolver demandas sociales<sup>146</sup>, considerando además, la forma en que una sociedad se articula y media las diferencias, y, permite la articulación de intereses y la resolución de conflictos<sup>147</sup>.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad democrática aparece condicionada por tres aspectos fundamentales: **1) por el desarrollo político-institucional**, que implica que el Estado es capaz de atender las demandas sociales y garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho; **2) por el desarrollo económico y social**, que refiere a la capacidad del Estado de generar un mínimo grado de desarrollo económico y social para asegurar la satisfacción de necesidades básicas de la población, como el estándar de protección de los derechos económicos, sociales y culturales; y, **3) por la integración de la población**, que implica el respeto a los derechos individuales y la inclusión de la ciudadanía como sujetos de derechos al sistema democrático<sup>148</sup>.

Bajo estas premisas, abordaremos la conflictividad social en el país, la eficacia de la institucionalidad en

articular los intereses y mediar las diferencias, y su impacto en la eficacia de los derechos humanos, aproximándonos al papel de la cooperación internacional en la modernización del Estado desde la Declaración de Estocolmo de 1999.

#### ANTECEDENTES

Para entrar en materia, nos parece importante hacer referencia a los antecedentes básicos y caracterización general del proceso de democratización en el país. Honduras es un país caracterizado por una fuerte tendencia autoritaria, organizado bajo el modelo del caciquismo tradicional, realiza elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1980 con intervalos regulares. Su proceso de transición ha sido largo y los principales cambios han girado en torno a la creación y reforma de algunas instituciones, al aumento de la participación de la sociedad civil, y a la promoción de los derechos humanos.

El bipartidismo –formado por los partidos tradicionales Liberal y Nacional– no se renovó en la década de los ochenta para asumir los nuevos desafíos que imponía la democratización. Estaba signado por un contexto de crisis en Centroamérica, apuntalando su liderazgo político en el viejo caudillismo. Los nuevos partidos políticos –Democracia Cristiana y Partido de Innovación y Unidad– se incorporaron al proceso político-electoral sin posibilidades de alcanzar el poder, dada su pequeña base social.

Con la Declaración de Contadora, en enero de 1983, los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela expresaron su profunda preocupación por la injerencia foránea en los conflictos de América Central, advirtiendo lo indeseable de inscribirlos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, marcada por la denominada Guerra Fría, y coincidiendo en la necesidad de eliminar los factores externos que agudizaban el conflicto. En tal sentido, formularon un llamado a los países de Centroamérica para que, mediante el diálogo y la negociación, redujeran las tensiones y establecieran las bases para un clima de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados<sup>149</sup>.

Con este proceso comienzan a distenderse las tensiones en la región, esta voluntad política, ratificada en 1987 con la Declaración de Esquipulas

<sup>146</sup> Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional 2004, FLACSO, Chile.

<sup>147</sup> Informe de Desarrollo Humano: *desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>149</sup> Declaración de Contadora, Panamá, 9 de enero de 1983.

II<sup>150</sup>, mediante la cual se adoptó el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, basado en 11 puntos: 1) reconciliación nacional, que integra los temas de diálogo, amnistía, y Comisión Nacional de Reconciliación; 2) exhortación al cese de hostilidades; 3) democratización; 4) elecciones libres; 5) cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; 6) no uso del territorio para agredir a otros Estados; 7) negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; 8) refugiados y desplazados; 9) cooperación, democracia, y libertad para la paz y el desarrollo; 10) verificación y seguimiento internacional, y 11) calendario de ejecución de compromisos.

Tras la distensión del conflicto Este-Oeste en 1989 y los acuerdos en la región, se dio paso a una apertura política –precedida por el Decreto de Amnistía 30 90E– con el retorno en enero y mayo de 1991 de los exiliados políticos de izquierda, la firma del Decreto de Amnistía 87-91 de julio de 1991, y la fundación, en 1993, del Partido Unificación Democrática (UD) que aglutinó en su seno a cuatro organizaciones políticas que no contaban con reconocimiento legal. De todo ello derivó una agenda orientada a la desmilitarización del Estado, al fortalecimiento de la justicia y a la aplicación del Programa de Ajuste Estructural de la Economía con el que se impactó negativamente los derechos económicos y sociales de la población hondureña.

Durante el periodo 1994-1997, la tendencia a la desmilitarización de la administración pública se profundizó con la reafirmación en la esfera civil de varias instituciones y empresas manejadas por los militares, como la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, la Marina Mercante, el Instituto Geográfico Nacional, la Dirección de Migración, entre otras. Asimismo, se abolió el servicio militar obligatorio y se estableció uno voluntario, se disolvió la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), subordinada a la Fuerza de Seguridad Pública (FSP) –dependiente de las Fuerzas Armadas– y se creó la Dirección de Investigación Criminal (DIC), adscrita al nuevo Ministerio Público.

## LA DECLARACION DE ESTOCOLMO

El 28 de mayo de 1999 los gobiernos de Centroamérica y la comunidad internacional suscribieron la Declaración de Estocolmo, para lograr la reconstrucción y transformación de los países

afectados por el Huracán Mitch, conforme a los objetivos siguientes:

- 1) Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal;
- 2) Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad;
- 3) Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil;
- 4) Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente, la promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales;
- 5) Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores;
- 6) Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

Como habíamos dicho inicialmente, abordaremos la gobernabilidad considerando tres aspectos fundamentales, el desarrollo político-institucional, el desarrollo económico y social, y la integración de la población.

**El desarrollo político-institucional:** Implica la capacidad del Estado en atender las demandas sociales y garantizar el cumplimiento del Estado de Derecho.

Las características de la conflictividad social en Honduras, tuvo como contexto en los años ochenta la crisis centroamericana. Con la implementación de la doctrina de la seguridad nacional, los obreros y campesinos centraron muchos esfuerzos en la defensa de los derechos individuales, fundamentalmente, la vida, la libertad personal, la integridad física y algunas garantías judiciales como el habeas corpus y el derecho a la defensa y a un juicio justo. Esta situación dio lugar al surgimiento de nuevos actores, a saber, las organizaciones de derechos humanos.

Con la distensión del contexto internacional en los años noventa, surgieron nuevos actores sociales que en conjunción con los movimientos sociales de obreros, campesinos y gremios, demandaron la solución de los problemas estructurales del país, además, los ajustes al salario mínimo y la distribución de tierras. Surgen nuevas demandas en materia de derechos humanos, tales como el cese a la impunidad, e inician con mayor fuerza el accionar de grupos específicos, a saber, de mujeres, niñez y

<sup>150</sup> Declaración de Esquipulas II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

juventud, indígenas y afrodescendientes, y ambientalistas entre otros<sup>151</sup>.

Por otro lado, el sector privado demandaba el aumento de precios a los productos, el no aumento al salario mínimo y el rechazo al decimocuarto mes, detener el incremento a los servicios públicos, la reducción del gasto gubernativo, la privatización de empresas estatales, el apoyo a la modernización agrícola y el desalojo de campesinos, el apoyo a las maquilas y el rechazo a nuevos tributos<sup>152</sup>.

Por su parte, el Estado modificó su relacionamiento con la sociedad civil, estableció dos espacios de diálogo importantes: 1) la Concertación Nacional, que buscó articular a distintas fuerzas sociales y políticas alrededor de la reforma del Estado, sin embargo, su desarrollo se vio afectado por la entrada en vigencia de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, cuyos efectos impactaron en las condiciones de vida de la población hondureña; y, 2) la Convergencia Nacional, integró a distintos sectores sociales y políticos, su agenda se orientó a la continuidad de la reforma del Estado, que incluyó la adecuación de las Fuerzas Armadas en la Administración Pública, el traslado de la función de la investigación criminal a control civil y la disolución del servicio militar obligatorio, así como el establecimiento de la agenda anticorrupción y la creación del Consejo Nacional de Convergencia<sup>153</sup>.

En el mes de mayo de 1998, se pone en marcha el Foro Nacional de Convergencia, como una instancia nacional de diálogo, en el que, mediante el análisis y discusión de los problemas nacionales, se arribó a consensos y se definen cursos de acción para el mediano y largo plazo del país. Después del huracán Mitch, el FONAC orientó su agenda hasta el 2001 a la reconstrucción y transformación nacional.

En esta misma línea de espacios de diálogo, se han creado en el pasado reciente el Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, el Consejo Nacional Anticorrupción, el Consejo Nacional de Seguridad Interior entre otros consejos y comisiones interinstitucionales, que han buscado de alguna manera, articular los distintos intereses y no tanto resolver los conflictos emergentes, cuando menos, a elaborar lineamientos y medidas de política en sus áreas de acción.

<sup>151</sup> Salomón Leticia y Castellanos Julieta, *Ciudadanía y Participación en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, 1996.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>153</sup> Montesdeoca, Edison, *Del diálogo a la concertación en Honduras*, Tegucigalpa, CIPRODEH, 2005, p. 49.

No obstante, ciertas dinámicas sociales y políticas persisten en mantener cerrados los espacios de participación y toma de decisiones, existe una ausencia de mecanismos institucionalizados de negociación entre actores sociales y se privilegia la confrontación en desmedro de la construcción del consenso para la solución de conflictos y la orientación de las políticas públicas. Actualmente, aparece el Frente Nacional de Resistencia Popular, como el principal grupo de presión y de oposición social existente en el país.

En el ámbito del Poder Judicial y su relación de garantizar el Estado de Derecho, el proceso de democratización posibilitó que la justicia en el país avanzara en su “modernización”. Es así como a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, se estableció la Comisión para la Reforma del Sistema Judicial, la cual impulsó varias acciones, entre otras la organización de la Escuela Judicial, la aplicación de la Ley de la Carrera Judicial, el establecimiento de jueces supernumerarios, la instauración de la defensa pública, la implementación de la Inspectoría General de Tribunales, así como la creación de las jurisdicciones de familia, de menores y de lo contencioso administrativo.

Como parte de la modernización del Estado, en la década de los noventa se produjo en el país la reorganización de la institución militar y su encuadre orgánico en la administración pública central, así como en el traslado de la función policial a la esfera civil, todo esto en un contexto en que el sistema de justicia se veía sumido en una baja credibilidad debido a la falta de rectitud en la aplicación del derecho y su débil presencia institucional, dando lugar a la reafirmación de las exigencias por una administración de justicia imparcial y de un poder judicial independiente<sup>154</sup>.

Así, con el apoyo de la cooperación internacional, se avanzó en la implementación de la carrera judicial, en la mejora de la organización y administración del Poder Judicial, en el desarrollo de la infraestructura de los servicios judiciales, en el fortalecimiento institucional de la Defensa Pública y de la Inspectoría General de Tribunales, así como en la aprobación y la aplicación de nuevas leyes<sup>155</sup>.

Para 2001 entró en vigencia una reforma constitucional del capítulo que regula al Poder Judicial en la Constitución, modificando la forma de elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia.

<sup>154</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, Honduras 2002, p. 73.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 76.

La entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal en 2002, de la Ley de Justicia Constitucional vigente en 2005, de las reformas al Código Penal de 2005 y la aprobación del nuevo Código Procesal Civil indica una tendencia orientada a la modernización del ordenamiento jurídico hondureño. Sin embargo, están aún pendientes en la agenda legislativa, la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como de la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, por lo que ambas leyes constituyen importantes desafíos para la consolidación del Estado democrático de derecho.

En síntesis, la reforma judicial ha sido apoyada por la cooperación bilateral y multilateral, sin embargo, se ha orientado a aspectos organizativos, técnicos y administrativos, quedándose en el ámbito de la modernización, sin que estas medidas de reforma hayan tenido su énfasis en fortalecer la independencia judicial respecto de los demás poderes del Estado.

No obstante los avances en materia de modernización judicial, sigue existiendo una percepción generalizada que el sistema de justicia sostiene una estructura de impunidad, lo que reafirma la creencia que la justicia no funciona y que no es independiente e imparcial, percepción que se vincula con el debilitamiento y el deterioro progresivo de la institucionalidad pública que destruye la legitimidad y las bases sociales y políticas del Estado Democrático de Derecho.

En lo que respecta al Ministerio Público, este fue creado en 1993 por recomendación de la Comisión ad-hoc de alto nivel para las reformas institucionales que garanticen la paz y la seguridad social en Honduras, mediante el Decreto Legislativo 228-93 aprobado por el Congreso Nacional. Entró en vigencia en enero de 1994 con el objetivo de coadyuvar a la impartición de justicia, con independencia, imparcialidad y legalidad, de modo práctico y eficaz, para lo cual se le dotó de independencia funcional en el desarrollo de sus actividades y se aseguró el ingreso por méritos e idoneidad de sus funcionarios en la carrera fiscal, inaugurándose una nueva etapa en el fortalecimiento del sistema de justicia y del Estado de derecho.

Con la reforma procesal penal de 2002, el Ministerio Público aparece con responsabilidades para investigar desde el momento de la comisión del delito hasta la ejecución de la sentencia; sin embargo, su presupuesto equivalente a cerca de 21 millones de dólares no registró ningún incremento para el cumplimiento de sus nuevas funciones. En consecuencia, no cuenta con los recursos humanos y

logísticos necesarios para asumir los retos del nuevo modelo de justicia penal y de la demanda social para bajar los altos niveles de impunidad.

Con la entrada en vigencia en 1998 del nuevo modelo policial (Policía única bajo la égida de la Secretaría de Seguridad) el Ministerio Público se vio afectado por el traslado de su Dirección de Investigación Criminal a la Policía Nacional, debilitándose así la labor investigativa y generando niveles altos de impunidad. Esta medida de política fue un retroceso y un contra sentido, ya que el Congreso Nacional contribuyó a debilitar la lucha contra la impunidad, en lugar de potenciar una investigación profesional en el marco del nuevo proceso penal pronto a implementarse. Este cambio en la política criminal se impulsó en el contexto de la reforma del sector seguridad que buscaba sustraer la Policía Nacional del ámbito de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con información del Ministerio Público<sup>156</sup>, podemos deducir que del total de denuncias recibidas (280,215) durante el periodo 2002-2006, el 65% fue remitido para investigación a la DGIC de la Policía Nacional; de este porcentaje sólo el 21% fue devuelto con informe de investigación; y de éste sólo el 14% llegó a sentencia, resultando que el 24% fueron sentencias absolutorias. La mora en materia de investigación criminal corresponde a un 79% del total de denuncias remitidas a la DGIC.

Durante el periodo 2006-2008, la Fiscalía de Derechos Humanos recibió un total de 2.019 denuncias, teniendo 27 sentencias condenatorias, 15 absolutorias y 40 sobreseimientos; lo cual denota problemas de eficacia de esta institución y el nivel de impunidad prevaleciente.

En general, se aprecia un debilitamiento de la Dirección General de Investigación Criminal en sus distintas áreas, lo que se manifiesta en la poca asignación presupuestaria y de recursos humanos, la falta de profesionalismo e idoneidad del personal investigativo, así como la carencia de equipo y materiales para el desarrollo de la investigación criminal, son factores que inciden en la ineficacia de la justicia penal y en una alta impunidad, cuestión que viene a afectar la legalidad y legitimidad con que deben funcionar las instituciones del sistema de justicia penal.

Sobre el CONADEH, en el marco de la modernización del Estado, en junio de 1992 el presidente Callejas

<sup>156</sup> Ministerio Público, Unidad Técnica de Reforma Penal, *Anuarios Estadísticos 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006*, Tegucigalpa.

promulgó el Decreto Ejecutivo de creación del Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, que tenía como órgano de consulta a la Comisión Nacional de Reconciliación. En diciembre de 1993, el Comisionado presentó su Informe Preliminar<sup>157</sup> *Los hechos hablan por sí mismos* sobre los desaparecidos en Honduras, que develó la existencia de la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas en la década de los ochenta, tolerada por acción u omisión por las autoridades políticas y judiciales.

El Informe establece el contexto interno e internacional en que se produjeron la mayoría de violaciones y documenta 179 casos demostrativos de lo que pasó en la época, asimismo, formula conclusiones y recomendaciones que refieren al establecimiento de la verdad y la justicia, la reparación a las víctimas y sus familiares, implementación de reformas legales e institucionales para impedir que estos hechos vuelvan a ocurrir, y, afirmar una cultura de paz en Honduras.

El período 2006-2009, se caracterizó por la confrontación entre el Ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial, así como con el sector privado. El gobierno por su parte, realizó una serie de medidas de política que lo acercaron con los sectores populares, entre ellas: protección social a través de la merienda escolar, matrícula gratis, becas estudiantiles, paquete básico de salud, compra pública de medicinas genéricas, bono tecnológico, cambio de fórmula para calcular los precios de los combustibles, el aumento al salario mínimo equiparándolo al costo de la canasta básica, entre otras.<sup>158</sup>

**2) El desarrollo económico y social**, que refiere a la capacidad del Estado de generar un mínimo grado de desarrollo económico y social para asegurar la satisfacción de necesidades básicas de la población, como el estándar de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

La transición en Honduras ha sido lenta, no obstante el final de los regímenes militares autoritarios y la sucesión de gobiernos formalmente electos. Los principales avances en la transición hasta 2006 fueron el establecimiento de la democracia formal con tres

<sup>157</sup> Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, *Los hechos hablan por sí mismos, Informe Preliminar sobre los desaparecidos en Honduras*. Tegucigalpa, Editorial Guaymurra, 1994.

<sup>158</sup> Romero, Ramón, *Por la democracia y contra el golpe, un análisis independiente*. Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, septiembre de 2009.

poderes constituidos, la creación de una nueva institucionalidad (Ministerio Público, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Tribunal Superior de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral, Instituto de Acceso a la Información Pública, entre otros), la disminución del protagonismo militar en la esfera pública y la puesta en marcha de una instancia electoral que garantiza la alternabilidad en el poder, pero estas acciones no se tradujeron en la mejora de las condiciones sociales, económicas y culturales para el desarrollo de una vida digna de la población hondureña.

El Informe sobre la Democracia en América Latina, señala que para entender la democracia y su desarrollo, es relevante considerar los déficit sociales como carencias de la democracia; en este sentido, la pobreza y la desigualdad no son sólo problemas sociales, sino también deficiencias democráticas; así, la democracia constituye una promesa civilizadora para la expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso.

Según el *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006*<sup>159</sup>, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país persiste el estancamiento del desarrollo humano, dado que se constata la presencia de diferentes rezagos sociales, combinados con elevados niveles de pobreza, altos grados de desigualdad y una significativa fragmentación de su territorio en términos de acceso a servicios sociales y a oportunidades económicas.

En Honduras, los principales problemas lo siguen constituyendo la exclusión social, la desigualdad y la pobreza, sus manifestaciones se encuentran en la distribución de la riqueza y el ingreso, en las brechas educativas, sanitarias y salariales, en la debilidad de la seguridad y protección social, así como en las diferencias sociales, generacionales, étnicas y de género. Por lo que se confirman los déficits sociales y económicos que presenta el país.

**3) La integración de la población**, que implica el respeto a los derechos individuales y la inclusión de la ciudadanía como sujetos de derechos al sistema democrático.

En el período 1995-1998 se aprecia un esfuerzo por investigar, identificar y sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos de los años ochenta del siglo pasado. No obstante, los

<sup>159</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano- Honduras 2006, hacia la expansión de la ciudadanía*, Tegucigalpa, 18 de mayo de 2006.

procesos judiciales estuvieron supeditados a los decretos de amnistía aprobados en años anteriores por el Congreso Nacional, y muy poco o casi nada se ha avanzado en cumplir con el derecho a la justicia que tienen las víctimas y sus familiares.

La Corte en la sentencia sobre el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras<sup>160</sup>, señaló que “el deber de investigar hechos de este género subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance”.

En 2001 en el marco del Programa de Modernización de las Fuerzas Armadas, se incluyó un componente de verdad y justicia, conteniendo un espacio de diálogo con familiares de víctimas y sobrevivientes, el cual no tuvo resultado alguno.

Las reparaciones por casos de violaciones a derechos humanos en Honduras se han dado en las instancias interamericanas de protección de los derechos humanos, tal es la situación de los casos ventilados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales como el Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (1988), Godínez Cruz Vs. Honduras (1989), Sánchez Vs. Honduras (2003), Servellón García y otros Vs. Honduras (2006), López Álvarez Vs. Honduras (2006), y, Kawas Vs. Honduras (2009) que han tenido que ser indemnizados por el Estado mediante una reparación pecuniaria.

En el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se realizó un Acuerdo de Solución Amistosa de 17 casos en trámite y de conformidad a los artículos 48 y 49 de la Convención Americana y 46 del Reglamento de la Comisión. Los parámetros determinados por las partes fueron casos sobre desaparecidos de origen político (muerte presunta, muerte calificada, asesinatos y lesiones), comprendidos entre 1980 y 1989, de violaciones de derechos protegidos por la Convención, determinación de los beneficiarios conforme la legislación hondureña en materia de familia y filiación, y lo pecuniario con fundamento en el lucro cesante de las víctimas y el daño emergente<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 181.

<sup>161</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acuerdo de Solución Amistosa, varios casos, 2001.

En el marco del procedimiento de solución amistosa y de cumplimiento de recomendaciones por la CIDH, el peticionario y el Estado lograron alcanzar un acuerdo satisfactorio, basado en el reconocimiento de responsabilidad del Estado por los actos violatorios de los derechos de las diecisiete víctimas. Asimismo, el Estado declara que para prevenir los hechos acaecidos en la década de los ochenta que produjeron los casos objeto del procedimiento, ha llevado a cabo reformas normativas e institucionales en materia de desmilitarización, seguridad ciudadana, mecanismos internos de protección de los derechos humanos, fortalecimiento del sistema de justicia y control constitucional, proceso penal, fiscalización y transparencia de la gestión pública, e incorporado varios instrumentos internacionales de derechos humanos en el derecho interno.

Como medidas de satisfacción, el Estado de Honduras se comprometió a lo siguiente: a) honrar a las víctimas y erigir un monumento para la reivindicación de la memoria histórica; b) publicar y difundir la experiencia del logro del acuerdo de solución amistosa; c) para la búsqueda de la verdad y la aplicación de la justicia en los casos objeto del acuerdo, el Estado a través del Fiscal General de la República continuará ejecutando las medidas que sean necesarias para investigar, procesar y sancionar a los responsables; d) continuar desarrollando políticas y medidas normativas e institucionales que prevengan la repetición de violaciones a los derechos humanos.

Las víctimas y sus familiares fueron indemnizados conforme lo establecido en el Acuerdo, sin embargo, las medidas de satisfacción no han sido aún cumplidas por el Estado.

En octubre de 2008, mediante Decreto Ejecutivo<sup>162</sup> PCM-028-2008 el Presidente de la República aprobó la creación del Programa Nacional de Reparaciones (PNR), cuyo fin específico era el resarcimiento individual o colectivo de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y de delitos de lesa humanidad cometidos durante la década de los años ochenta.

El Decreto Ejecutivo tuvo oposición de distintos sectores, situación que contribuyó a que no se pudiese implementar el programa de reparaciones, quedando una vez más, frustrada las aspiraciones de concretar el derecho a la reparación a las víctimas y familiares de violaciones a los derechos humanos y las garantías de no repetición.

---

<sup>162</sup> Decreto Ejecutivo Número PCM-028-2008, publicado en La Gaceta, 5 de diciembre de 2008.

En el ámbito de la conflictividad política, dado que la Organización de Estados Americanos no logró que se restituyera al Presidente Zelaya en su cargo y se restableciera así el orden constitucional, la OEA y los Estados Unidos de América apoyaron la mediación del Presidente de Costa Rica, Dr. Oscar Arias, logrando suscribir el denominado “*Acuerdo de San José para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras*”, suscrito en la ciudad de San José, República de Costa Rica, el día 22 de julio del año 2009. Por falta de voluntad política, el Acuerdo de San José no se implementó y la crisis política en el país se profundizó a tal punto que la sociedad hondureña se encuentra polarizada en un ambiente de crispación política.

No obstante, se suscribió el Acuerdo Tegucigalpa-San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, el cual fue auspiciado por la Organización de los Estados Americanos y los Estados Unidos de América, con un afán que las partes en el conflicto se pusieran de acuerdo para salir de la crisis política, por lo que parece relevante que la Comisión de la Verdad, aborde la dimensión política de los hechos y sus efectos en la construcción de la democracia, la dimensión jurídica del conflicto entre poderes públicos y el control constitucional de la legalidad, las violaciones a los derechos humanos y el papel de las fuerzas armadas en una sociedad democrática, así como los desafíos para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho. En todo caso, cualquier informe de sociedad civil puede ser muy valioso, si se realiza desde la ética.

## SITUACIÓN DE ALGUNOS DERECHOS INDIVIDUALES

### Derecho a la vida

En el período de 1995-1999, Honduras tuvo un promedio de 6 homicidios diarios, teniendo para el año 2000 una tasa de 49 homicidios por cada 100,000 habitantes. Del 2005 pasó de una tasa de 37 homicidios por cada 100,000 habitantes a 66 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2009. La cifra implica que del 2005 al 2009 hubo más de 18,400 homicidios. Los informes disponibles no desglosan responsables por tipos de autor, aunque señalan la incidencia del crimen organizado, registrándose un incremento en los crímenes contra mujeres y ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes.

### Libertad personal

Respecto a los privados de libertad, según datos para el año 2001<sup>163</sup>, Honduras tenía una población penal de 12,506 personas, de las cuales 10,591 eran procesados y 1,915 condenados. Esto significa que el porcentaje de personas en prisión preventiva antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal era de 85%, por lo que la prisión preventiva a mayo de 2007 es de 49%, por lo que se ha reducido de manera general en un 36%.

### Libertad de expresión

El ejercicio de la libertad de expresión en Honduras durante el período 2002-2006, se caracterizó por el asesinato y la persistencia en la intimidación, así como por amenazas de distinta naturaleza en contra de comunicadores sociales, teniendo un efecto intimidatorio para la sociedad, ya que los ciudadanos se inhiben de hacer denuncias sobre abusos e irregularidades. Asimismo, resultó preocupante la utilización del poder judicial como mecanismo intimidatorio en contra de la libertad de expresión en general y del ejercicio periodístico en particular.

Durante el 2009, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, señaló reiteradamente las graves violaciones a la libertad de expresión en Honduras. En 2010, preocupan los asesinatos en contra de comunicadores sociales y la persistente impunidad de los mismos.

En términos generales, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones de los derechos humanos en Honduras desde el 28 de junio de 2009, concluye que las principales violaciones de los derechos humanos habían consistido en el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad y el enorme número de detenciones, la conculcación de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad mediante la imposición de restricciones a los derechos fundamentales, y la aplicación selectiva y discriminatoria de la legislación hondureña. La impunidad de la mayoría de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la crisis aumentó la vulnerabilidad de las víctimas. La ausencia de investigaciones judiciales independientes, oportunas y efectivas dejó impunes a

<sup>163</sup> Ochoa, Rigoberto, et. al, *Las reformas a la administración de justicia en Honduras y Bolivia*, Washington, Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) y Banco Mundial (WB), 2008, p. 80.

la mayoría de los responsables, y a las víctimas, sin protección ni reparación judicial apropiada<sup>164</sup>.

Por ello, es importante establecer el papel de la justicia en la reconciliación nacional, en la lucha contra la impunidad y en el respeto de los derechos de las víctimas, lo que exige la necesaria valoración del grado de restablecimiento del orden constitucional y democrático, de la restauración de la participación democrática, el nivel de confianza en las instituciones y la eficacia del sistema de justicia.

Finalmente, desde una perspectiva político-legislativa, es imperativo desarrollar un nuevo sistema político-electoral, establecer las competencias y límites de los poderes públicos en el marco del Estado de Derecho. Esto pasa por la discusión y aprobación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo –que regule la organización y funcionamiento democrático y transparente de este poder del Estado–, por la aprobación de la Ley del Servicio Civil del Poder Ejecutivo –que dé estabilidad y profesionalismo a los servidores públicos–, por la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, instrumentos que deben garantizar la independencia del Poder Judicial.

Es relevante crear un Instituto de Análisis Estratégico, de naturaleza civil, para informar y asesorar al Ejecutivo, a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático.

También es importante la creación de la Corte de Constitucionalidad o Tribunal Constitucional, organismo encargado de velar por el control constitucional de las leyes, el desarrollo de la jurisprudencia en materia de derechos humanos y la resolución de los conflictos entre los poderes públicos, órgano que generaría condiciones y mayores garantías para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia hondureña.

---

<sup>164</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones de los derechos humanos en Honduras desde el golpe de Estado de 28 de junio de 2009, A/HRC/13/66, 3 de marzo de 2010.



# Capítulo

# 7

## Democratización y modernización de los partidos políticos

Inclusión y participación  
políticas

Conferencista  
internacional:

**Eduardo  
Núñez**

Conferencista  
nacional:

**Efraín Díaz  
Arrivillaga**

Panel de  
Especialistas:

**Mario Posas  
Ernesto Paz  
Hermilo Soto**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

En América Latina hay un desajuste entre política y sociedad, entre partidos políticos y la realidad que está instalada en las sociedades latinoamericanas.

Los partidos políticos latinoamericanos atraviesan una crisis en el modelo, en términos de su funcionalidad por la forma en que cumplen su misión estratégica de representar, mediar e integrar intereses, y su relación con la sociedad.

Diferentes estudios de opinión a nivel regional sobre los partidos políticos muestran la pérdida de confianza y de respaldo social de estas instituciones. En general, se habla de una crisis de confianza, de representatividad, de credibilidad y de legitimidad.

Los partidos políticos han abordado esta problemática a partir de interpretaciones erróneas sobre las causas de la crisis. Estos presupuestos asocian la crisis de los partidos con incapacidad de los líderes, con la ética y la moral de los líderes políticos, con el modelo organizacional de los partidos o con una crisis de referentes ideológicos.

Frente a la idea de que la crisis de los partidos es una crisis ética, la respuesta fue crear códigos de ética; como se dijo que había un problema de organización, se involucraron en un sostenido esfuerzo de reforma organizacional y de reingeniería.

Y en la creencia de que la crisis estaba asociada con el agotamiento de referentes ideológicos, los partidos políticos latinoamericanos realizaron congresos de actualización ideológica en prácticamente todos los países, con el afán de interpretar los cambios en el conjunto de la sociedad, especialmente los derivados del proceso de globalización.

Ante la percepción de que era una crisis de liderazgo, los partidos hicieron depuraciones, sustituyeron líderes viejos con nuevos, adultos por jóvenes, aunque a veces los nuevos líderes terminaron comportándose como los viejos.

Las respuestas políticas, las interpretaciones de la crisis de la política y de los partidos, derivaron en partidos más modernos pero no más legítimos, pues no ha cambiado la percepción de la ciudadanía sobre los partidos, sobre la política, y sobre quienes ejercen la política en América Latina.

Se enfrenta, entonces, una crisis en el modelo tradicional de partido y, por ende, una crisis en el modelo de relaciones entre partidos y la sociedad.

Hablar de modelo de relaciones, implica el fundamento de la política. En la naturaleza de la relación entre partido y sociedad está la respuesta a la forma, alcance y productividad de las nociones de representación, mediación e integración. Es la lógica de las relaciones de partidos y de las relaciones de poder entre partido y sociedad.

Actualmente coexisten dos paradigmas de la política, uno de ellos es el viejo prototipo, con profunda vigencia todavía en América Latina. Bajo este modelo, los partidos políticos se definen como organizaciones de representación, mediación e integración de intereses; recopilan necesidades, demandas y expectativas de los actores de la sociedad, para integrarlas en un marco ideológico, jerarquizarlas y articularlas en un programa político.

Ese programa es la propuesta del partido político en el proceso de competencia electoral por el poder, y dependiendo del resultado, ese programa se le devuelve a la ciudadanía a través de normas legales, desde el congreso, o de políticas públicas a nivel central y local.

Este es el paradigma de la política democrática de la región, la forma en que tradicionalmente ha funcionado la lógica de los partidos y sus relaciones con la sociedad.

Esta lógica descansa en dos premisas –que hoy son relativas–, la primera, es que la sociedad delega a los partidos políticos la función de representarla en sus intereses y, la otra, es que esa sociedad acepta la jerarquización o priorización que los partidos hacen de sus demandas y expectativas, para dar respuestas normativas o de política pública.

Pero ocurre que mientras la sociedad se diversifica en intereses, demandas, necesidades, expectativas, los partidos siguen con la idea de que representan a toda la sociedad, aunque en realidad ningún partido está en capacidad de representar a toda la sociedad.

Esto plantea un proceso de colapso de los partidos, ya que no existe capacidad en los partidos para procesar la complejidad de la nueva sociedad latinoamericana, y eso se refleja en el agotamiento de los marcos ideológicos, de los modelos organizacionales y en los estilos de liderazgo.

Los partidos políticos afrontan, con las herramientas de la política del pasado, una realidad que está en proceso acelerado de transformación, resultado de los mismos procesos políticos, económicos y sociales de renovación que han venido acompañando el proceso democratizador en Latino América.

### **Tendencia histórica**

Un tema sobre el que se ha hablado con profusión, desde la misma transición a la democracia, que está cumpliendo 30 años, es el asunto de la llamada crisis de los partidos políticos.

Latinoamérica ha experimentado una transición política y una transición económica. Además, una transición en el modelo de Estado, con procesos de reforma estatal enfocados a contraer no el tamaño, sino las funciones, la capacidad de los Estados para regular la economía, la sociedad y las competencias estatales de distribución de la riqueza. Otro cambio en América Central fue la transición de la guerra a la paz.

Una tendencia, en el marco de la democratización en América Latina, ha sido los procesos de diferenciación y diversificación que se han venido dando en el conjunto de las sociedades.

Esa evolución ha generado nuevas y más formas de organización, con una multiplicidad de nuevos actores, fenómeno que ha sobrepasado la capacidad de los partidos políticos de encauzar la totalidad de esa diversidad desde un paradigma ideológico y desde un programa político.

Frente a la nueva realidad, el comportamiento de los partidos políticos ha sido asimilar los discursos y las interpretaciones convencionales sobre la crisis y terminaron actuando en concordancia.

Una segunda respuesta es el autismo, frente a una sociedad que no se puede procesar, el partido construye un discurso autorreferencial y la política sigue hablando el mismo discurso, como si no hubiera cambios en la sociedad, ajeno a los cambios de la sociedad.

Y la tercera respuesta, es la concentración del poder. Ante la amenaza del cambio, cerrar las vías del sistema y aumentar la capacidad de monopolizar la política democrática desde los partidos

Esas tres respuestas explican el agudo deterioro en las jóvenes democracias latinoamericanas de la confianza ciudadana en la política y los partidos.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

No es posible seguir haciendo política en democracia sin Estado, de ahí que, el primer gran desafío, independientemente de las diferencias ideológicas sobre el alcance de las funciones del Estado, es construir acuerdos básicos para recuperar las capacidades institucionales del Estado como rector.

En América Central hay Estados que ni siquiera tienen control del territorio, no tienen capacidad de asegurar la seguridad mínima ni el derecho a la vida de las personas, eso es el No Estado, no el Estado fallido, es la negación del Estado.

Un segundo desafío es la necesidad de conciliar conceptos y modelos de representación política que hoy están en contradicción. En la concepción clásica de la política y de los partidos, la representación está asociada con el territorio y con la base social.

En las nuevas sociedades, con los procesos de innovación tecnológica y las nuevas realidades comunicacionales, la representación está en el ámbito de la opinión pública, donde tiene tanto peso la opinión de un líder que ganó una elección, como la opinión de un generador de opinión pública.

Aunque los partidos están aprendiendo a competir en el ámbito comunicacional, tienen facilidad para hacerlo en las campañas electorales, pero no lo saben hacer en el ejercicio efectivo de la representación política.

Un reto para los partidos políticos es ajustar los métodos de la acción política a las nuevas realidades, no sólo en las elecciones sino en la vida institucional del país. Tendrán que plantearse una nueva estrategia para competir en el nuevo escenario de los medios y de la opinión pública.

Otro gran reto tiene que ver con la democratización, analizar si este proceso únicamente se le asocia con formas de elección. Es fundamental que los partidos cuenten con estrategias de inclusión que reconozcan las diferencias de aquellos que quieren participar del partido.

Además, que se tomen en cuenta los derechos de los asociados, que el partido tenga un pacto constitutivo conocido por todos, tiene que prever derechos de los ciudadanos que están asociados a los partidos.

Un tema clave para la adaptación de los partidos políticos a las nuevas realidades de las sociedades contemporáneas es el de la modernización, como una

forma de cambio partidario, y no de reproducción de modelos de partido, de las prácticas partidarias tradicionales.

Es esencial instalar un debate sobre la recuperación de la política, sobre la recuperación de los partidos políticos y sobre la reforma posible de los partidos políticos en América Latina.

## HONDURAS

### Características generales

El camino hacia la democracia en la región centroamericana y especialmente en Honduras, ha sido difícil y a veces con recurrentes crisis que han puesto en riesgo el proceso de democratización y la institucionalidad democrática.

En la primera década del siglo XXI, Centroamérica se encuentra, con diferentes matices por país, enfrentada a los mismos problemas y desafíos de su historia pasada: inestabilidad política, limitada participación ciudadana, exclusión y desigualdad social y económica, crecimiento económico y comercio desigual, militarismo, autoritarismo, intervencionismo externo, mayor vulnerabilidad social y ambiental frente a los fenómenos naturales que afectan la región y una integración regional, que pese a los avances logrados, no termina de consolidarse.

El Estado ha continuado siendo objeto de un reparto político, para satisfacer el clientelismo, el sectarismo, el nepotismo, la corrupción o convertirlo en el patrimonio de grupos de intereses diversos, situación que socava y debilita su capacidad para enfrentar los problemas del crecimiento económico, la pobreza, la desigualdad y la seguridad.

La desintegración social, la migración, la corrupción, el incremento de la violencia y la inseguridad, esta última intensificada por la presencia del narcotráfico y el crimen organizado, son algunas de las manifestaciones más claras de sociedades con grandes carencias y desigualdades.

Ha habido avances importantes en la creación de instituciones para fortalecer el Estado de Derecho y la defensa de los derechos humanos. Igualmente, se han realizado esfuerzos desde la sociedad civil y la empresa privada para darle independencia al Poder Judicial y mejorar los sistemas de aplicación de justicia. Finalmente, las Fuerzas Armadas fueron supeditadas a la autoridad del presidente de la República.

A pesar de estos logros, todavía la desconfianza en la efectividad del sistema de justicia permanece. La impunidad, el generalizado incumplimiento de las leyes y la falta de seguridad jurídica, son problemas todavía no resueltos que amenazan el proceso de democratización del país. Además, el sistema penitenciario continúa sin ser reformado.

Frente a la inseguridad y la criminalidad, la respuesta de los gobiernos ha sido poco efectiva, en ausencia de políticas integrales de seguridad democrática, pues se atacan los efectos y no las causas.

Se manifiesta con frecuencia, la tentación de reeditar prácticas arbitrarias del pasado, algunas de carácter represivo, otras que violentan los derechos humanos de las personas y, no pocas veces, hacia nuevas formas de militarización de la sociedad.

El sistema de los partidos políticos sólo ha sido capaz de organizar, movilizar y representar a distintos sectores del país con fines meramente electorales. Los partidos no han evolucionado al mismo ritmo que la sociedad hondureña, por el contrario, se están convirtiendo en un obstáculo para fortalecer el proceso democrático.

Existe una crisis de representatividad de los partidos políticos, que se debe a diversos factores, entre los que destacan, gobiernos electos por la mayoría pero que gobiernan para una minoría; el oportunismo, la demagogia, la falta de ética política, el control por camarillas o argollas que limitan o hacen desaparecer la democracia interna, o los partidos políticos son privatizados al servicio de grupos de interés.

Por otra parte, la falta de renovación generacional, ideológica, programática o de accionar político, significa el estancamiento y el inmovilismo de los movimientos políticos. En la experiencia hondureña existen maquinarias electorales pero no necesariamente partidos políticos en el estricto sentido de la palabra.

Aunque una sociedad democrática y de amplia participación, se basa en el diálogo, la tolerancia y el pluralismo, lo que se observa en la política tradicional es la ausencia de estos principios. La llamada clase política se encuentra a la zaga de los procesos de modernización y transformación que requiere el país.

Un tema crítico es el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, donde todavía está ausente la transparencia y la rendición de cuentas.

Es observable una pérdida significativa de la credibilidad de la ciudadanía en los políticos y en los partidos. Se percibe igualmente una disminución de la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones. El ausentismo y la abstención son las características más destacadas de los últimos procesos electorales.

Las recientes reformas electorales no han servido para renovar, democratizar y mejorar la representación política del Poder Ejecutivo, Congreso Nacional y municipalidades.

La crisis política que comenzó en el año 2009, es una manifestación del progresivo agotamiento y ruptura del pacto de elites que dio origen a la transición a la democracia que se inicia en 1981.

Las tensiones de los procesos sociales es lo que entra en crisis y desemboca en los acontecimientos del 28 de junio del 2009. Implican una ruptura institucional, que se origina en una serie de violaciones a la Constitución de la República y al Estado de Derecho.

Ha quedado en evidencia la falta de capacidad del liderazgo político y económico para resolver dentro del marco de la legalidad, el diálogo y la negociación, la crisis política.

Así como la guerra es el fracaso de la política, los golpes de Estado expresan el atraso social, una institucionalidad frágil y vulnerada, y bajos niveles de desarrollo intelectual de las elites.

### **Tendencia histórica**

El pueblo hondureño ha apostado a la democracia, al menos desde el punto de vista formal. Así se demuestra, a través de elecciones periódicas, alternabilidad en el poder, presencia y funcionamiento de los partidos políticos y de los movimientos sociales.

La construcción de la democracia en Honduras, se ha debatido en al menos dos dilemas: la discrepancia entre los principios del régimen democrático y su aplicación, y el conflicto entre la formalidad y la sustancia de la democracia.

En la transición a la democracia continuó la hegemonía de los dos partidos históricos que habían dado forma, aunque todavía de manera incipiente, a la formación del Estado nacional a lo largo de la vida republicana de Honduras. Los nuevos partidos políticos no pudieron cambiar el equilibrio político y

correlación de fuerzas de los dos partidos tradicionales.

Se ha mantenido la estructura de poder y de control político que ha permitido hasta ahora a los partidos históricos y los grupos dominantes de la sociedad hondureña, lograr respaldo popular y darle legitimidad al sistema político manteniendo así la estabilidad y la organización del Estado.

Las alianzas para solucionar las crisis políticas, han sido signadas por intereses coyunturales y personalistas más que por razones ideológicas o programáticas.

Los beneficios del crecimiento económico no se distribuyeron de manera equitativa: las desigualdades se ensancharon, la pobreza y la marginalidad no se redujeron significativamente, la clase media y los asalariados perdieron bienestar, los servicios públicos se desmejoraron y las privatizaciones sólo beneficiaron a una elite económica.

Los procesos de reforma en Honduras se asumen bajo el sospechoso signo de la unanimidad, luego la reforma se estanca o paraliza y finalmente se produce la contrarreforma.

Hacia finales del 2008 el proceso de reformas políticas en Honduras navegaba en un mar de contradicciones e incoherencias, entre otras causas porque los diputados reformaron de manera precipitada e irresponsable los artículos irreformables o pétreos de la Constitución.

El proyecto de la Cuarta Urna fue una especie de mecanismo para superar el estancamiento o fracaso del proceso de reformas y abrir un espacio para la ley de participación ciudadana.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

La crisis política abre una oportunidad para reinventar la democracia hondureña, creando los espacios y las condiciones para el diálogo y la reconciliación.

Es necesario crear un centro democrático que permita superar las posiciones extremas que conspiran contra la reconstrucción democrática y alejan las posibilidades del diálogo, la unidad y la reconciliación de la nación.

Ese reencuentro, permitiría la inclusión de todos en la búsqueda de un nuevo equilibrio político, que sea negociado sobre la base de una nueva agenda democrática para el país, un nuevo pacto social, que

debería incluir también los fundamentos de un nuevo modelo económico y social.

Es fundamental el fortalecimiento de las instituciones del gobierno en materia política, justicia, seguridad y derechos humanos.

Es indispensable impulsar una reforma política que propicie una mayor democracia interna en los partidos pero también nuevos espacios de participación desde distintos sectores de la población hondureña. Los mecanismos del plebiscito y referéndum deberán tener más flexibilidad.

La falta de oportunidades para amplios sectores de la población, especialmente de los jóvenes, sigue siendo un enorme desafío para la gobernabilidad democrática, la paz social y el desarrollo humano.

Es necesario construir una cultura democrática a fin de evitar la manipulación e instrumentalización que se hace de la población por parte de los partidos políticos. Esto supone ejercer el derecho de libertad de expresión y contar con un periodismo independiente.

Un gran desafío es cómo se podrá superar el bipartidismo en el escenario de la crisis política, especialmente porque en el movimiento de resistencia que emergió con el golpe de Estado, existen dos posiciones difíciles de conciliar.

La convocatoria, de manera concertada, a una Asamblea Nacional Constituyente podría ser el primer paso para superar los grandes bloqueos que mantienen atenazada a la sociedad hondureña en el miedo y en la incertidumbre.





## DEMOCRATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Inclusión y participación políticas

Eduardo Núñez

#### PREÁMBULO

El debate sobre la situación de los partidos políticos y las vías recomendables para su reforma está profundamente entronizado en la deliberación sobre la actualidad y futuro de la democracia en América Latina. Los signos de contradicción que muestran las estrategias de democratización en la región, indican de manera inequívoca la necesidad de revisar lo que hemos hecho y la forma en que lo hemos hecho, así como definir rutas para la reforma y profundización de nuestros regímenes democráticos.

La reforma de los partidos políticos y la recuperación de la centralidad de la política en las sociedades contemporáneas, forman parte – sin duda alguna – de la agenda de reforma y profundización democrática, en prácticamente todos los países de la región. De hecho, se han estado haciendo esfuerzos por múltiples vías para impulsar la reforma partidaria, trabajando desde el ámbito interno de los partidos, como desde las reglas de funcionamiento de los sistemas partidarios.

Durante muchos años se consideró que el cambio de los partidos, enfocado a la construcción de organizaciones políticas estables, institucionalmente solventes, democráticas y competitivas, se encontraba dentro del ámbito de voluntad exclusiva de la elite de cada partido, lo cual, por exclusión, significaba que si los partidos no funcionaban de esa manera, era por voluntad expresa de esas elites, percibidas – crecientemente – como grupos enfocados en la consecución y conservación del mismo.

Esa visión del cambio partidario sobre un enfoque centrado en la dimensión interna, es válido, aunque parcial. Es cierto que la voluntad de las elites y la forma y capacidades de articulación de relaciones de poder de los diferentes grupos que conforman un partido político, son factores determinantes para definir la personalidad de un partido, sus reglas de funcionamiento y su densidad institucional; sin embargo, son abundantes los ejemplos de reformas partidarias que indican que las mismas se ven determinadas en buena medida por las reglas del juego del sistema de partidos políticos y del sistema electoral.

La determinación proviene de un concepto básico: los partidos políticos existen dentro de determinadas reglas del juego, mismas que constituyen las coordenadas dentro de las cuales el partido construye su dimensión institucional y compite por el poder público; esas reglas se configuran en lo que podríamos llamar el sistema de partidos políticos, que va más allá de la mera suma del conjunto de organizaciones legalmente existentes en un país.

Esa dimensión sistémica del cambio partidario – la reforma de las reglas del juego del sistema de partidos y la influencia sobre el mismo del sistema electoral – es un factor que incentiva o no el desarrollo institucional de los partidos, a la vez que explica el grado de competitividad existente entre las diferentes organizaciones políticas de un país.

Tanto desde el ámbito sistémico como del interno de los partidos políticos, la crítica al desempeño, funcionamiento y papel de los partidos se ha instalado en nuestras sociedades, al punto de reflejar un creciente alejamiento en la relación entre política y sociedad; esa crítica ha venido acompañada de una demanda de cambio, que tiene múltiples rostros, pero especialmente el de la demanda de democratización y modernización, como herramientas que se presumen, facilitarían un recambio político y una renovada relación entre partidos y sociedad.

El presente artículo se centra en realizar – en su primera parte – un repaso analítico de la situación de los partidos, las críticas más recurrentes, las interpretaciones convencionales sobre la crisis de la política y los partidos, y las respuestas que estos han dado a las mismas desde la óptica de sus esfuerzos de reforma y modernización. Para ello, se propone un marco analítico que permita al lector, realizar sus propios análisis acerca de la situación de los partidos en su país de referencia. Posterior a ello, en su segunda parte, desarrolla de manera más enfocada, lo que en criterio del autor, son los elementos constitutivos del debate sobre la democratización y modernización de los partidos, identificando los desafíos esenciales que sobrevienen en ambos ámbitos del cambio y la reforma partidaria. El artículo cierra con una referencia a la responsabilidad de las elites políticas, de entender los códigos esenciales del cambio partidario en el contexto de las sociedades contemporáneas de la región.

## UN MARCO PARA LA INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Las interpretaciones y respuestas convencionales

Entre las múltiples percepciones que tiene la ciudadanía sobre los partidos, es recurrente la existencia de preconceptos que los califican como un factor de problema, corrupción, incapacidad, etc. A esto se suma la idea de que los partidos políticos y sus líderes hacen las cosas de mala manera adrede, lo cual representaría una suerte de voluntad suicida. Los estudios de opinión aportados por el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas, así como la generalidad de los estudios que se realizan y difunden a nivel nacional, muestran lo mismo: los partidos – al igual que los congresos – ocupan los últimos lugares en cuanto a confianza ciudadana. Se habla de crisis de confianza, de crisis de representatividad y de crisis de legitimidad, de modo que tanto desde la academia como desde el saber popular, se descalifica el desempeño de los partidos en prácticamente todos nuestros países. Habría que decir que, en términos de diagnóstico, estamos bastante completos.

Estos análisis han derivado en una serie de interpretaciones sobre los orígenes o factores explicativos de la crisis de los partidos y sistemas partidarios, que han sido comúnmente aceptadas: se ha indicado que la crisis es resultado de la incapacidad de los líderes políticos; que está asociada con la expansión de las prácticas de corrupción y el declinamiento de los referentes éticos y morales; que es resultado de modelos obsoletos de organización, normalmente altamente centralizados y jerarquizados; que se deriva de la falta de democracia interna, especialmente en la forma en que eligen las candidaturas a cargos de elección pública; y que tiene que ver con el agotamiento de sus marcos ideológicos y programáticos.

Estas visiones predominantes, instaladas en buena parte de la ciudadanía, en los medios y en ocasiones en los ámbitos académicos, también alcanzaron a los partidos y sus dirigentes. En lo que podría entenderse como un esfuerzo de los partidos de sintonizar con la población, los partidos terminaron repitiendo estos factores explicativos de su situación, acogiéndolos como veraces y actuando en concordancia con los mismos.

Frente a este diagnóstico, los partidos respondieron con procesos de reforma de distinto calado y alcance. Frente a la llamada crisis organizacional, los partidos realizaron esfuerzos de reorganización y reingeniería

interna, enfocados a cambiar procesos de toma de decisiones, ajustar sus órganos internos y la forma en que eran conformados, creando en diversos casos nuevos órganos para atender nuevos actores de la sociedad, que consideraron importantes o estratégicos.

En relación con la crisis ideológica y programática, los partidos avanzaron en la organización de congresos ideológicos que debatieron la vigencia de sus marcos de referencia filosóficos políticos y diseñaron nuevos programas o plataformas programáticas, con el fin de incorporar las nuevas demandas derivadas de los cambios sociales.

Cuando se atendió el debate sobre la falta de democracia interna, los partidos revisaron sus procedimientos internos y estatutos para introducir formas de elección más participativas. A las formas clásicas por asambleas territorialmente organizadas y convenciones internas, se le agregaron la figura de las primarias o elecciones internas competidas, bajo la presunción de que esta forma de elección en carácter y forma más democrática, atendería y satisfaría la demanda de democratización.

Y también avanzaron en procesos internos de renovación y depuración de cargos, tanto para la dirección interna de los partidos como para los cargos de elección popular. Aunque menor este tipo de respuesta, los partidos entendieron que de esta manera se atendía la demanda de renovación de sus cuadros dirigentes. Esto estuvo vinculado con la demanda de más ética partidaria, para lo cual los partidos diseñaron códigos de ética y crearon tribunales disciplinarios para sus miembros, de manera que por la vía de la definición de normas de comportamiento político moralmente correctas, se inhibieran potenciales desviaciones en la acción política de sus afiliados o militantes.

Los resultados de estos esfuerzos son mixtos. Ciertamente, hoy existen partidos con organizaciones más modernas, procesos de toma de decisiones más estructurados, sistemas de elecciones internas participativas, órganos y procedimientos que velan por el comportamiento de sus miembros, y referentes ideológicos y programáticos por lo general bastante actualizados, para citar algunos efectos benignos, que indican que las reformas internas han conllevado beneficios evidentes. No obstante, también han producido efectos no deseados: por un lado, los sistemas internos de elecciones tipo primarias, han tenido el efecto de debilitar la cohesión interna de los partidos, profundizando las corrientes internas, dificultando su gobernabilidad y en algunos casos,

incluso, dividiendo los partidos. Ello no implica que el mecanismo de primarias, para seguir con este ejemplo, sea negativo, sino que toda reforma debe ser analizada no solo en su direccionalidad propia sino en el contexto de los efectos colaterales que tiene sobre las otras áreas de la vida partidaria y de la competencia electoral.

A un nivel más general, lo que encontramos al revisar los resultados de las reformas internas llevadas adelante como resultado de las interpretaciones convencionales sobre las causas de la crisis de los partidos, es que tenemos organizaciones políticas más eficientes internamente, mejor organizadas, técnicamente más solventes, electoralmente más tecnificadas y competitivas, con marcos ideológicos y programáticos razonablemente actualizados y con procedimientos internos que velan por el comportamiento de sus miembros, pero ello ha tenido poco impacto en la recuperación de la confianza ciudadana y la legitimidad. Dicho de otro modo, sus esfuerzos de modernización han sido exitosos en cuanto a eficiencia partidaria y eficacia electoral, pero no han cambiado las percepciones ciudadanas sobre la política y los partidos.

### UNA INTERPRETACIÓN MÁS CONVINCENTE

La lección aprendida es que los partidos han hecho algunas cosas correctas para recuperar sintonía y respaldo ciudadano, pero no lo han conseguido, porque no han comprendido la verdadera naturaleza del cambio al que se enfrentan. Lo que está en crisis no son únicamente las formas organizacionales, de liderazgo o de formulación de proyectos políticos, lo que está sometido a cuestionamiento es el lugar y el papel de los partidos en la sociedad. La crisis responde fundamentalmente a la pregunta de cómo el partido político cumple sus funciones fundamentales de representación, mediación e integración; es decir, cómo el partido concibe que es su relación con la sociedad a la que aspira a representar.

Hablamos de una crisis en el modelo de partido que conocemos y en el modelo de relaciones que este partido tiene con la sociedad. Este es el corazón de la llamada crisis de la política y los partidos y explica de manera directa el porqué de la reducida capacidad de los esfuerzos de cambio partidario implementados, para recuperar el vínculo con la ciudadanía. Veamos esto con mayor profundidad.

En la vieja concepción de la política partidaria, que no por vieja deja de tener vigencia en el funcionamiento partidario actual, se partía del principio de que una sociedad, en sus diferentes expresiones asociativas,

era portadora de determinadas necesidades, intereses y expectativas, mismas que como sociedad, canalizaba a través de los partidos políticos. Esto presumía, de entrada, que dicha sociedad reconocía a los partidos el papel de representarla y que aceptaba canalizar sus demandas a través de ellos. Hoy entendemos que ambas premisas están sometidas a cuestionamiento.

Sobre esta idea, los partidos políticos construyeron un sistema mediante el cual, recopilaban necesidades, demandas y expectativas, las procesaban a partir de un marco ideológico, las priorizaban y jerarquizaban estructurándolas en propuestas que conformaban su programa político, competían por el poder a través de elecciones y generaban políticas públicas y leyes desde el poder público para atender aquellas demandas que habían sido seleccionadas. Este modelo de representación funcionó razonablemente bien, pero enfrenta crecientes problemas por distorsiones tanto por defectos propios de su diseño como por los cambios que se han venido dando en nuestras sociedades.

La pregunta es: si los partidos han seguido funcionando sobre el modelo de representación anteriormente descrito y, posiblemente, lo estén haciendo hoy de manera más eficiente que antes, por qué se ha venido incrementando el nivel de desafecho que tienen nuestras sociedades hacia ellos?

La respuesta es: porque cambiaron las sociedades a una velocidad y profundidad superior que las capacidades adaptativas de los partidos políticos. Veamos esto con mayor profundidad.

El cambio en las sociedades ha estado marcado por una profunda diversificación y fragmentación de sus estructuras y procesos. Este fenómeno favorece la dispersión de intereses, necesidades y expectativas, lo cual impacta las funciones clásicas de representación, mediación e integración.

Desde la óptica de la representación, las sociedades latinoamericanas, han producido nuevas formas de autorepresentación política; organizaciones sociales de nuevo tipo, organizaciones no gubernamentales, nuevos movimientos sociales (ambientalistas, de reivindicación de derechos sexuales, etc.), fundaciones, tanques de pensamiento, medios de comunicación social de masas y alternativos, y otros, empiezan a representar intereses específicos o incluso de pretensión general, lo cual implica un cambio en el papel que esos actores de la sociedad le asignan a los partidos políticos. No implica que los partidos ya no representen a la sociedad, sino que

han visto atenuado el alcance de su función representativa.

Esa diversidad de organizaciones sociales, económicas, políticas de nuevo cuño y de reivindicación de intereses específicos, también han empezado a canalizar sus intereses de modo directo hacia las instituciones del Estado, creando en la práctica múltiples vías de acceso e interlocución. Esto implica también una relativización de la función de mediación de los partidos políticos, que se ven enfrentados a una creciente competencia de diversas organizaciones, que utilizan vías propias y demandan la construcción y puesta en práctica de nuevos espacios de interlocución y negociación con el aparato institucional del Estado, tales como las llamadas concertaciones políticas y sociales.

De igual modo, desde la óptica de la agregación de intereses, los partidos se enfrentan a una creciente dificultad, dado que la creciente diversificación y fragmentación, dificulta la agregación de los mismos y, más aún, la adecuada selección de intereses generales a ser priorizados a la hora de construir programas políticos, ofertas electorales y respuestas institucionales de tipo normativo y de política pública.

Como factores desencadenantes de estas nuevas realidades políticas, se encuentran tanto los procesos derivados de las nuevas realidades globales, como los cambios inherentes al proceso mismo de democratización y sus transiciones asociadas de carácter económico, de modelo de estado y mecanismos de resolución de los conflictos nacionales.

Efectivamente, América Latina ha vivido una múltiple transición prácticamente simultánea: una transición política que ha permitido un período de expansión de la institucionalidad de la democracia electoral como nunca antes vista; una transición de modelo económico, de un modelo de enfoque cerrado a otro de carácter más abierto a las nuevas formas de la economía transnacional; una transición de modelo de estado, en donde se ha venido desmontando el enfoque tradicional de Estado de bienestar para pasar a un Estado de enfoque más bien reducido, con menores funciones en materia de regulación económica y de capacidades de redistribución de la riqueza; y, para el caso de Centroamérica, una transición de la guerra a la paz, en al menos tres de los cinco países.

El balance es complejo. Mientras la transición política ha generado una clara expansión de los derechos civiles y las libertades políticas, la transición de

modelo económico si bien ha generado economías más diversificadas y en alguna manera competitivas, ha venido acompañada de una profundización de los niveles de desigualdad económica y con ello, del volumen y complejidad de la demanda social; la transición de la guerra a la paz ha impulsado procesos de reinserción de segmentos expulsados por la guerra, procesos de reparación para las víctimas y procesos de reconstrucción de los desgarros sociales producidos por la guerra, con el impacto coincidente con la transición económica, de un aumento de la demanda social acumulada; y la transición de modelo de estado generó una contracción de las capacidades institucionales del Estado para atender justo ese ampliado volumen de derechos civiles, libertades políticas y demanda social acumulada. Es una situación de inviabilidad básica, en donde mientras se expande la demanda social y los derechos políticos, se contrae el Estado.

Esta contradicción está a la base de las amenazas a la sustentabilidad de la democracia, por cuanto las instituciones políticas fundamentales se encuentran frente a sociedades más complejas, con arrastres históricos y nuevas dinámicas sociales locales, nacionales e internacionales, cuyas demandas y expectativas no tienen relación con sus capacidades normativas y de política pública. El balance es claro: la creciente insatisfacción de las personas con la democracia tiene directa relación con las percepciones que tienen las personas sobre la efectividad de las normas y políticas que las instituciones de la democracia producen y su impacto para mejorar sus condiciones objetivas de vida.

La interpretación y el procesamiento de estas nuevas realidades, se convierte en el factor explicativo fundamental que amenaza a los partidos, por cuanto parecen carecer de marcos adecuados para entender y luego procesar dichas realidades. Esto los pone en situación de lejanía con una sociedad que demanda mejores respuestas institucionales y que espera efectivas capacidades de devolución en relación con sus intereses y necesidades.

Frente a esta realidad, los partidos han tomado dos actitudes y cursos de acción: por un lado, el autismo como una forma de autodefensa, en donde la realidad de la política se vuelve autorreferencial y se distancia de la sociedad y sus nuevas expresiones organizadas y de opinión; y por el otro, la lógica de acumulación de poder, en donde se busca cerrar las posibles vías de apertura de los sistemas, de modo tal que manteniendo ciertas funciones de manera exclusiva – postulaciones a cargos, por ejemplo – se pretende

resolver el dilema de la calidad de la representación que están ofreciendo.

Estas dos actitudes y vías de acción profundizan el efecto de disociación entre política y sociedad, entre los partidos como vehículo de representación y la ciudadanía como sujeto de representación. Esa ruptura es precisamente el origen de la llamada crisis de la política y es desde ahí de donde se deben construir los marcos de operación política adecuados para la efectiva reforma y modernización de los partidos.

## **DESAFÍOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA PARTIDARIA**

Los partidos enfrentan desafíos básicos asociados con su capacidad para adaptarse y aprender de los cambios que se dan en las sociedades, construyendo una nueva forma de sintonía con las mismas. Cuando se habla de impulsar procesos de reforma, democratización y modernización, estamos hablando fundamentalmente de buscar modelos organizacionales, de toma de decisiones – incluidos dentro de estos la selección de candidaturas a cargos de elección pública – y de relacionamiento con la sociedad que permitan construir un nuevo vínculo, posiblemente menos discrecional, entre sociedad y partidos políticos. Es, por tanto, una reforma multidimensional, que abarca tres subsistemas básicos de la acción partidaria:

El subsistema de procesos internos de una organización política o reforma interna, que es donde se ubican buena parte de los esfuerzos desplegados previamente por los partidos.

El subsistema de relaciones entre partidos y reforma de las reglas del juego del sistema de partidos políticos.

Y el subsistema de relaciones entre partidos y sociedad, que remite a la identificación de nuevos mecanismos de gestión estratégica de las funciones de representación, mediación e integración.

La reforma partidaria no puede descuidar ninguna de esas dimensiones, sino que debe integrarlas en una relación de lo general a lo específico. Es decir, primero se define la naturaleza y formas de la relación del partido con la sociedad; luego se establecen las reglas del juego del sistema partidario, que genera el piso de competitividad y equidad en las relaciones entre las organizaciones políticas; y tercero, se definen las rutas de la reforma interna, que expresan

el acuerdo fundamental de los y las afiliadas de un partido político.

Esto implica atender desafíos en estos tres ámbitos, mismos que de manera priorizada se desarrollan a continuación.

### **Desafíos desde la óptica de la relación partidos – sociedad**

#### ***Conciliar los modelos de representación política***

Uno de los fenómenos más apasionantes de la nueva política a la que se enfrentan los partidos, es el cambio en lo que podríamos llamar las formas de representación. La representación entendida desde los partidos está en buena medida asociada a dos elementos fundamentales: el territorio y la base social – electoral. El primero, refiere a la naturaleza de los partidos como organizaciones que se estructuran y movilizan desde un marco territorial – el del Estado nación – pero además funcionando con base en la división política y administrativa de ese Estado nación. Esto normalmente viene derivado de los marcos normativos sobre elecciones y partidos, pero responde además a una visión de la política, en el sentido de que debe ser representativa de las diferentes realidades territoriales de un país. La segunda remite más bien a la idea de que la fuerza de un partido está definida por su nivel de arraigo en la sociedad – grupos que se sienten mejor representados por determinado partido – y por su capacidad de movilización electoral, que les permite ser más o menos competitivos en los procesos electorarios. Estos dos referentes de la representación están asociados entre sí: un partido será más fuerte en la medida que tenga mayor capacidad de organización y movilización social y electoral en el territorio.

Las nuevas formas de representación, esas que se expresan en diferentes organizaciones que surgen como resultado de sociedades más complejas, funcionan con base en lo que podríamos llamar una representación temática; no representan territorios – aunque a veces se asocian a los mismos – y no representan capacidades efectivas y verificables de organización y movilización – aunque pueden generar dinámicas sociales activas – sino representan temas específicos, como puede ser el medio ambiente, los derechos sexuales de grupos específicos y la lucha por la transparencia. No importa cuánta gente conforme la base social de esas organizaciones ni si tienen presencia y organización en todo el territorio, lo que importa es cuánta capacidad tengan para

posicionar sus temas e intereses en el escenario de la opinión pública y los medios de comunicación.

Conviven por ende dos acepciones y dinámicas de representación: la asociada al territorio y la base social – encarnada por partidos, movimiento sociales tradicionales, etc. – y la referida a la capacidad de influencia en la opinión pública mediante el posicionamiento de temas específicos. Esto hace que sea – en ocasiones – igualmente relevante lo que dice un representante electo por un partido político con base en una amplia movilización electoral, que lo que pueda decir el líder de una organización no gubernamental, especialmente si la asignación de los pesos relativos a ambas posiciones se define en el ámbito de la opinión pública. Y cuidado si no es visto con mejor aceptación la posición del segundo que del primero, si se toma en cuenta los altos niveles de desconfianza política que se han instalado en las sociedades contemporáneas.

Conciliar o establecer mecanismos para competir en la representación y movilización de intereses desde esta óptica es complejo y un desafío crítico para los partidos. La opción de la resistencia – yo partido soy más representativo porque tengo base social – es una forma de autismo que termina erosionando más a la política y a los partidos; la opción de considerar que se puede competir en ese nuevo territorio de la representación a través de estrategias comunicacionales y publicitarias, es solo parcialmente cierto y efectivo. El camino es diferenciar claramente el carácter del partido de las otras organizaciones emergentes: el partido – como su nombre lo dice – es una parte de la sociedad que tiene una propuesta para toda la sociedad. La diferencia sustancial es que las nuevas organizaciones son portadoras de intereses específicos que no pueden competir con la vocación de los partidos de representar intereses generales. Recuperar la capacidad de integración y mediación de intereses generales, resulta ser – a fin de cuentas – la piedra de inicio de la recuperación del lugar de los partidos en la sociedad.

### ***Cerrar la brecha entre democracia y Estado***

La ecuación que ha desencadenado el más largo proceso de democratización en la historia de América Latina tiene un problema de diseño: se ha querido construir más democracia con menos estado. El desmontaje de los aparatos institucionales del Estado ha generado un vacío que amenaza la sustentabilidad de la democracia: las capacidades de las instituciones políticas son escasas frente a la demanda social de políticas que encarnan nuestras sociedades complejas.

Visto desde la óptica de los partidos políticos, podríamos decir que estas organizaciones compiten cada día por el poder de un estado disminuido, lo cual es paradójico si se toma en cuenta que la dinámica de los partidos es vender futuro, indicándole a la gente que vía el Estado – actuando desde él o limitando su actuación – se van a producir transformaciones básicas para que se reproduzcan las condiciones de existencia de la sociedad.

El Estado nacional y el aparato institucional que lo encarna en buena medida sufren de una múltiple erosión: una erosión hacia arriba en el sentido de que cada vez más funciones y ámbitos de toma de decisiones se ven determinados por lo internacional, que se expresa en organismos multinacionales, empresas transnacionales, acuerdos o tratados entre estados y la nueva sociedad civil transnacional; son cada vez más las áreas de política en donde la variable internacional no es ajena o secundaria, sino que determina el alcance mismo de las decisiones políticas a tomar. Una erosión hacia abajo en tanto el adelgazamiento de los estados nacionales ha hecho (o venido relacionado) con la emergencia de nuevas dinámicas locales y una renovada fuerza de las identidades étnicas y culturales; las dinámicas locales se vuelven referentes más cercanos para las personas, que esperan más y se sienten mejor representadas por instituciones locales que nacionales. Y una erosión lateral, por cuanto también la emergencia de sociedades organizadas más complejas, recorta los ámbitos de discrecionalidad de la política y el Estado, forzando a la emergencia de diseños institucionales más dialógicos con la sociedad, más orientados a rendir cuentas y a ceder crecientes espacios de participación ciudadana.

Las erosiones descritas explican un Estado más débil funcionalmente hablando, lo que sumado a las crisis fiscales que caracterizan la realidad de la mayor parte de nuestros países – y ahora también en el ámbito de los países desarrollados – ponen a los partidos en el dilema de administrar sociedades más complejas, activas y demandantes con menos capacidades estatales. Resulta crítica por tanto que los partidos comprendan que su viabilidad como organizaciones políticas está asociada con la capacidad que tengan para construir acuerdos de profundo calado sobre el modelo de Estado que se requiere para que funcione la democracia; no es un debate sobre el tamaño del Estado o sobre las funciones reguladoras del mismo, únicamente; es un debate sobre el tipo de Estado sin el cual la democracia no puede funcionar o incluso sobrevivir.

Esto releva dos cosas: la crisis de la política es también la crisis del estado nacional y por tanto no se podrá superar la misma si no se llegan a acuerdos sustantivos sobre cuál estado requiere la democracia para subsistir; y la definición de ese acuerdo sobre el modelo mínimo de estado que requiere la democracia es un acuerdo que va más allá de la voluntad de un partido, para establecerse en el ámbito de lo multipartidario; el desmontaje del Estado, aún de nuestros aparatos institucionales insuficientes, ha sido implementado a lo largo de más de 25 años; su recuperación demanda de acuerdos que vayan más allá de los ciclos electorales constitucionalmente establecidos en nuestros países, es decir, demanda de acuerdos multipartidarios de carácter intertemporal.

### **Desafíos de la reforma al sistema de partidos políticos**

#### ***La equidad y la competitividad de los sistemas partidarios***

Cuánto las reglas definen a los partidos es un tema de debate sin acabar, sin embargo, es evidente que influyen de manera creciente en sus procesos de cambio. Las experiencias de reforma política y electoral desarrolladas en América Latina han mostrado que existe una marcada influencia aunque no una direccionalidad tipo causa - efecto.

Es por ello que la construcción de un sistema de normas que establezcan incentivos y controles para el funcionamiento institucional de los partidos resulta una variable crítica para la recuperación de la política y los mismos partidos. Durante mucho tiempo, la lógica de los partidos estuvo centrada en lo que podríamos llamar la salvación de la sociedad por el partido. Si el partido no ganaba las elecciones venía el caos, si el líder no accedía al poder, venía la nada. A partir de ello, la lógica de los partidos estaba centrada en alguna medida en la dinámica amigo – enemigo, en donde mi fuerza estaba asociada con la debilidad del otro.

Sociedades autoritarias reflejaban esto de manera descarnada: los partidos en el poder trataban de alterar las reglas del juego o forzaban el sistema institucional para conservar el poder, intentando cerrar las vías para la alternabilidad en el ejercicio del poder público.

Las sociedades democráticas requieren de alternancia y por ende de partidos fuertes, con capacidades competitivas y de propuesta alternativas. La existencia de un sistema partidario estructurado e

institucionalizado es por tanto una condición básica de una sociedad democrática. De esto deviene que la democracia requiera marcos normativos e institucionales que incentiven la existencia de instituciones partidarias estables y competitivas, que favorezcan la alternancia – entiéndase la existencia de una oposición fuerte – y mecanismos institucionales que garanticen la protección de la voluntad popular expresada en las urnas.

El presente período democrático latinoamericano ha sido particularmente rico en experiencias de reforma política y electoral, siempre en búsqueda de alcanzar un sistema normativo que genere equidad en las condiciones de participación – que todas las organizaciones políticas tenga un piso común para su creación y funcionamiento –, favorezca la competitividad – propicie condiciones para que cualquier organización política pueda acceder al poder público – y asegure estabilidad en las reglas del juego, de manera que se otorguen marcos ciertos a la competencia partidaria. Es romper la dinámica política de amigo – enemigo y comprender que las reglas deben aplicarse por igual a todos los partidos, de manera que llegue quien llegue al poder público, cuente con capacidades básicas para la operación política y resto de los partidos, con capacidades básicas para hacer el ejercicio de la oposición política.

#### ***La transparencia y la rendición de cuentas***

Si hay una demanda social instalada es la de reducir los márgenes de discrecionalidad de la política partidaria. Eso pasa por aumentar los controles institucionales sobre los partidos por un lado, pero por el otro y de manera muy remarcada, generar diseños institucionales en los partidos y en el sistema partidario que se orienten a la rendición de cuentas y la transparencia.

El signo de la vieja política ha sido la opacidad. Bajo la presunción de que las sociedades le asignaban al partido tareas de representación y mediación claves, y que esas funciones podían ser realizadas de manera discrecional a partir de un mandato electoral legítimo, los partidos construyeron un modelo de funcionamiento autoreferencial, en donde la sociedad era consultada únicamente en los procesos electorales cada ciclo constitucionalmente establecido.

Ese modelo de funcionamiento, que el politólogo argentino Guillermo O'Donnell ha llamado democracia delegativa, ha contribuido a profundizar el distanciamiento entre los partidos y la sociedad, además de generar prácticas institucionales basadas

en la alta discrecionalidad de los primeros. Sin embargo, los mayores volúmenes y vías de acceso a la información que tienen las sociedades contemporáneas, hacen insostenible ese modelo de funcionamiento.

La recuperación de la centralidad de la política y los partidos requiere de reformas que apunten a que las organizaciones políticas en lo específico y los sistemas partidarios en su conjunto, se construyan a partir de diseños abiertos, sujetos al escrutinio público – especialmente, aunque no exclusivamente de sus finanzas – y enfocados a la rendición de cuentas. Esto puede ser construido no solo a partir de la voluntad específica de un partido – existen algunos que lo hacen por naturaleza y decisión propia – sino que debe ser diseñado desde las bases del sistema partidario, mejorando por ejemplo las regulaciones sobre financiamiento – fuentes y uso –, fortaleciendo los órganos de control, aumentando la severidad de los regímenes de sanciones, pero especialmente, previendo que los partidos como sujetos políticos que aspiran al poder del Estado, deben hacer de la información – de su información – un bien público y ponerlo a disposición de todo aquel que se encuentre interesado.

### **Desafíos de la reforma interna de los partidos políticos**

#### ***Ajustar los métodos de acción política***

Los instrumentos de la vieja política siguen siendo útiles pero menos eficaces en alcance a efectos de la consecución de fines políticos y electorales. La revolución tecnológica y especialmente la de los medios de información y comunicación está produciendo cambios fundamentales en la política partidaria y las elecciones; estamos pasando a una política en donde la comunicación se vuelve una variable central. La pregunta esencial es cómo competir con modelos de organización territorial y sectorial con el nuevo escenario de la política: los medios y la opinión pública?

Este no es un tema menor, por cuanto la forma en que se ha querido responder a esta pregunta es mediante el marketing político, método que ayuda pero no resuelve el tema de fondo. El asunto es que la nueva política se desarrolla por la vía de la comunicación e información, en la medida en que el alcance de estos instrumentos permite llegar a grupos de población que tradicionalmente no son alcanzados por la vía tradicional de la organización en el territorio o las estrategias de proselitismo puerta a puerta. No significa que la organización y el proselitismo

tradicional no sirva, sino que su influencia es relativa ante la emergencia de nuevas formas de acción política.

Pero el tema de fondo va más allá. El impacto de los sistemas de información o comunicación en la política partidaria y electoral, tiene un calado mucho mayor. Refiere a problemas mucho más complejos:

Cómo competir como partido en la nueva política que privilegia las personas sobre las organizaciones? La nueva política comunicacional pone el énfasis en los individuos y no en las instituciones, en las personas y no en las organizaciones. Se privilegia la individualidad y el progreso personal, mientras la política – más allá de sus distorsiones – es un ejercicio colectivo, de grupo, que presume valores, visiones e intereses compartidos.

Cómo vender un programa cuando los tiempos de los medios y la publicidad son insuficientes para ello? Frente a problemas más complejos se requieren respuestas complejas; el asunto es que los tiempos de la política desde la óptica comunicacional son muy cortos. Cómo se puede explicar a la gente una reforma fiscal en 1 minuto dentro de un debate televisivo o en 20 segundos en una entrevista de prensa? La nueva dinámica de la política implica una creciente dificultad para que los partidos expresen ideas y programas, generando una pérdida de calidad y alcance en el debate político sustantivo.

Cómo vender una idea cuando se sobreponen las imágenes? Otra de las distorsiones de la política mediática es que las imágenes adquieren más relevancia que las ideas. La esencia de la política es la construcción de voluntades a partir de una idea o un cuerpo de ideas, pero la dinámica comunicacional – especialmente como resultado del impacto de la televisión – es que las imágenes se vuelven más importantes y fáciles de transmitir. Se marca una tendencia a que la comunicación política se vea reducida a un ejercicio de publicidad casi siempre electoral, con lo cual se da un profundo empobrecimiento del debate político.

Esto obliga a los partidos a buscar nuevas formas de operación y acción política que concilien organización con comunicación, personalización con masificación de los mensajes, imágenes e ideas. Implica toda una nueva forma de operación política, que es en sí misma y de manera inevitable, más abierta, sometida a escrutinio social y transparente a los ojos de la gente.



## La democratización

El debate sobre la democratización de los partidos parte de una serie de preguntas esenciales: ¿cómo competir con modelos jerarquizados y verticales, basados en el control, con las nuevas organizaciones horizontales y basadas en la información?; ¿cómo representar sociedades más complejas sin mejorar la capacidad de los partidos para reconocer las diferencias y los diferentes que existen en los mismos? Estos nos remite a varias dimensiones de la democratización: organizacional, programática, de inclusión y de acceso a cargos, para citar las más relevantes.

Desde la óptica organizacional, la democratización refiere a la necesidad de que los partidos se enfoquen a producir modelos organizacionales más abiertos, dinámicos y horizontales. Las estructuras verticales de vieja escuela son muy pesadas para competir en tareas de representación y mediación con nuevas organizaciones de intereses específicos que son más pequeñas y dinámicas. El enfoque tradicional de la organización política es el control; el enfoque de las nuevas organizaciones es la participación, con lo cual el enfoque organizacional de los partidos es menos atractivo para la incorporación de actores diversos. La primera dimensión de la democratización es por tanto, producir una organización que tenga la capacidad de incorporar a los diferentes grupos o corrientes; con sistemas de toma de decisiones no discrecionales, sino basados en acuerdos fundamentales adecuadamente reglamentados, con órganos de control interno que protejan los derechos de los y las afiliadas; que prevea mecanismos para prever la alternancia interna en la conducción del partido, aplicando en lo interno, el viejo principio de que en los sistemas democráticos, la alternancia de los grupos, resulta vital para la salud del sistema en su conjunto.

La segunda dimensión refiere a la democratización programática. Como se ha indicado antes, la idea de que el partido es el único proyecto válido para el país, conlleva un principio totalitario, por lo cual el partido debe estar abierto al reconocimiento de los que piensan diferente y a admitir que existen otras vías que pueden ser válidas al desarrollo. De igual modo, es claro que a lo interno del partido, no puede existir unidad completa de criterio o de visiones. Los partidos cuentan con diferentes corrientes internas que son portadoras de intereses a veces diferenciados; lo ideal es que esas corrientes sean portadoras de proyectos, propuesta y énfasis. La construcción democrática del programa o proyecto político del partido, resulta vital para la unidad del mismo; si un partido tiene diferentes corrientes portadoras de

proyectos diferenciados en sus énfasis y no tiene la capacidad de construir un sistema interno de construcción de acuerdos, es muy difícil que cuenta con un proyecto compartido que sirva para dotar de identidad diferenciada al partido. Por tanto, esta segunda dimensión apunta a la construcción democrática de los programas políticos, lo cual implica dos cosas: construir acuerdos internos entre los que piensan diferente; y construir vínculos productivos de diálogo y entendimiento con actores externos al partido y que son portadores de proyectos sociales válidos, como pueden ser los movimientos sociales, el sector empresarial, etc.

La tercera dimensión de la democratización refiere a la inclusión. Un partido que se precie de ser moderadamente representativo, debe tener la capacidad de reflejar la sociedad en la que existe. Por supuesto ningún partido representa a toda la sociedad, pero debe tener la capacidad de formular proyectos para el conjunto de la sociedad. La esencia de los partidos es que tenga la capacidad de incluir en su vida interna, organización, programa y sistema de toma de decisiones, a grupos que por su relevancia programática, importancia social, capacidad de movilización, etc. resultan pertinentes para el partido. Esa capacidad de inclusión parte de una premisa normalmente obviada por los partidos: el reconocimiento de las diferencias. Durante mucho tiempo se han querido construir partidos sobre el principio de que todos somos iguales, pero entendiendo la igualdad como homologación; los partidos democráticos aceptan que están conformado de personas y grupos diferentes – mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, urbanos y rurales, etc. –, que encarnan necesidades, prioridades y visiones que pueden ser diferentes y que esas visiones diferentes pueden tener cabida en el partido. El carácter inclusivo es una forma básica mediante la cual los partidos buscan mejorar su calidad representativa.

Y la cuarta dimensión, la más conocida, es la que tiene que ver con el acceso a cargos internos y de elección pública. Este ámbito remite a la idea de que los órganos internos deben reflejar correlaciones de poder democráticas, que ciertamente garanticen la gobernabilidad interna del partido, pero a la vez, prevea mecanismos de representación de minorías. Lo mismo aplica para la selección de las candidaturas a cargos de elección pública, en donde las listas deben ser representativas y con cierta proporcionalidad en cuanto a la estructuración de sus grupos internos.

Frente a esta visión, varios son los instrumentos con los que el partido puede trabajar:

Sistemas de elecciones abiertas y competitivas, conocidas como primarias. Este mecanismo busca evitar el control de las cúpulas partidarias sobre la selección de cargos internos y especialmente de cargos de elección. Por tanto, se han aplicado para la selección de cargos, con énfasis en candidatos presidenciales y en menor medida para cargos de diputaciones. Se ha hecho por varias vías: por decisión interna del partido, en donde ellos asumen la responsabilidad de la organización completa del proceso, a través de tribunales internos, como puede ser el caso de partidos de la República Dominicana o Costa Rica; o por mandato legal establecido en el marco normativo del sistema electoral y de partidos políticos, en donde la responsabilidad de la organización y calificación de las elecciones recae en el organismo electoral nacional, como en los casos del Uruguay y Honduras. La experiencia de elección de cargos internos y de elección pública en elecciones abiertas y competidas internamente, ha tenido resultados disímiles. Han hecho en forma y fondo más democráticos los procesos de elección de cargos, pero han tenido costos extraordinarios en materia de cohesión e integración de los partidos

La ruptura de la exclusividad de los partidos para la presentación de candidaturas a cargos de elección, mediante el establecimiento de candidaturas independientes. Este mecanismo de democratización actúa sobre el sistema partidario en su conjunto e implica una opción bastante severa enfocada a dar mayor apertura al sistema de partidos, mediante la creación de mecanismos de inclusión extra partidos. La lógica es clara: si los partidos como instituciones y el sistema de partidos en su conjunto tienden a cerrarse a la emergencia de nuevos actores y a la incorporación de los mismos a los listados de candidaturas, se crean mecanismo alternos que permitan a esos actores competir por cargos y puestos de elección. La lección aprendida es clara: nuevamente, la figura de candidaturas independientes implica una suerte de aggiornamento del sistema partidario, pero tiende a generar problemas de estabilidad, institucionalidad y gobernabilidad en el sistema partidario.

Los mecanismos de acción afirmativa para segmentos de población subrepresentados. Las llamadas cuotas de participación y acceso a cargos, son un instrumento de democratización en creciente expansión – existen en 13 de los 18 países de América Latina –, que buscan equilibrar las condiciones de participación de aquellos que siendo

diferentes, carecen de mecanismos propios para competir por cargos. El debate sobre las cuotas se ha visto distorsionado por percepciones desajustadas de las mismas. Algunas de las más frecuentes son: no deben aplicarse porque tienden a generar divisiones internas y afectan la cohesión del partido; no deben aplicarse porque implican una valoración negativa de las mujeres y sus capacidades propias para obtener cargos con base en su desempeño; y no deben aplicarse, porque todos los grupos van a terminar pidiendo cuotas, aunque no trabajen de manera efectiva en la vida de los partidos y las campañas electorales. Todas estas distorsiones responden a malas interpretaciones, por cuanto, los mecanismos de acción afirmativa, buscan equilibrar condiciones de participación de aquellos segmentos de población – mayoritarios o minoritarios – que siendo portadores de visiones e intereses que son esenciales para el entendimiento de la sociedad en general y del partido en lo específico, no encuentran vías de acceso a cargos en proporción efectiva a su peso social y político. Los mecanismos de acción afirmativa han sido herramientas extraordinarias para impulsar procesos de renovación partidaria, para mejorar los niveles de inclusión política y para democratizar el acceso a cargos de elección, haciendo cualitativamente superiores los espacios de representación política.

La democratización de los partidos políticos es por tanto más que la realización de primarias o mecanismos electivos participativos; implica mecanismos de inclusión, modelos organizacionales, sistemas de toma de decisiones, mecanismos de acción afirmativa, derechos y deberes de los y las afiliadas, etc., todo lo que permita que los partidos, siendo una parte de la sociedad, tengan capacidad de reflejarla en su riqueza, diversidad y complejidad.

#### **A MODO DE CIERRE: INSTITUCIONALIZACIÓN Y NUEVOS LIDERAZGOS PARA EL CAMBIO PARTIDARIO**

La reforma de los partidos políticos, desde la óptica sistémica como desde la óptica institucional específica, apunta a crear partidos modernos, democráticos, competitivos y con capacidad de construir bases sociales estables. Como se puede ver los propósitos no son nuevos, lo que es nuevo son las metodologías y las herramientas. La experiencia histórica de los esfuerzos de modernización indica que se ha conseguido avanzar en aspectos formales y que se cuenta con partidos más modernos, pero que se siguen arrastrando problemas de representatividad y legitimidad. Como tal, la reforma pendiente apunta más al fondo que a la forma; debe

responder a preguntas esenciales: a quién represento?, cómo me vinculo con la sociedad?, cómo represento, intermedio e integro intereses?, etc.

Esto implica concebir la reforma en una múltiple dimensión: la reforma interna, la reforma a las reglas del juego del sistema de partidos políticos, y la reforma al sistema de relaciones entre partidos y sociedad, que busque enganchar nuevamente a los partidos con los sentimientos, visiones y dinámicas de las nuevas sociedades en expansión democrática.

No obstante, es claro, que la reforma partidaria también tiene una dimensión claramente subjetiva: requiere de liderazgos políticos con visión transformadora. Y este no es un tema menor. La lógica de la vieja política y de las dirigencias que la reflejan, se enfoca a la concentración y conservación del poder, mientras que la nueva política apunta a la desconcentración del poder, a compartir poder. La vieja política se enfoca a cooptar a la sociedad, en tanto el partido debe dominar y controlar a los actores más relevantes de la sociedad; los partidos, con base en esta visión, deben tener control de los jueces, de los procuradores y fiscales – esto en el sistema institucional – pero también debe controlar a los sindicatos, movimientos universitarios y estudiantiles, organizaciones sociales, etc. La nueva política reconoce que esas organizaciones y movimientos de la sociedad no pueden ser cooptados, sino que las sociedades democráticas requieren de relaciones basadas en la negociación y el entendimiento entre aquellos que son autónomos.

La transición de una concepción y modelos de operación política a otra, requiere una conducción visionaria de sus elites dirigentes. Esto implica un cambio generacional, no entendido necesariamente como cambio etario, sino como cambio de visión política, de marcos de interpretación de la realidad y de metodologías de operación y acción política.

Estos nuevos liderazgos demandan decisiones personales y colectivas. Las personales pasan por opciones estratégicas: la gente buena debe ir a la política, porque el cambio de la política puede ser de mayor profundidad en la medida de que venga de dentro de la política; las colectivas remiten a la idea de que el verdadero liderazgo requiere de visiones enfocadas a crear instituciones políticas que superen y sobrevivan – política y biológicamente – a sus líderes. El verdadero líder es que el que construye instituciones que son más importantes que sus ambiciones, sus intereses y su natural inclinación a controlar y conservar el poder.

Dicho de otro modo, no puede haber instituciones democráticas – partidos democráticos – sin liderazgos y ciudadanos democráticos. Por tanto, la reforma deseable y la reforma política de los partidos, demanda de seleccionar, formar y hacer efectivo un nuevo liderazgo basado en principios, valores y prácticas democráticas.



## DEMOCRATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Inclusión y participación políticas

#### Efraín Díaz Arrivillaga

El camino hacia la democracia en la región centroamericana y especialmente en Honduras, ha sido difícil y a veces con recurrentes crisis que han puesto en riesgo el propio proceso de democratización y la institucionalidad democrática. Se puede afirmar que la democracia está en la región, al menos desde el punto de vista formal.

En la primera década del siglo XXI, Centroamérica se encuentra, con diferentes matices por país, enfrentada a los mismos problemas y desafíos de su historia pasada: inestabilidad política, limitada participación ciudadana, exclusión y desigualdad social y económica, crecimiento económico y comercio desigual, militarismo, autoritarismo, intervencionismo externo, mayor vulnerabilidad social y ambiental frente a los fenómenos naturales que afectan la región y una integración regional, que pese a los avances logrados, no termina de consolidarse.

La promulgación de la Constitución de la República de Honduras del 11 de Enero de 1982, inauguró una nueva etapa en la vida política de la nación, precedida por apenas cortas primaveras democráticas y de reformas sociales limitadas. Sin embargo, esta transición a la democracia seguía basándose en la fuerza política y amplia representación electoral de los dos grandes partidos históricos, que habían dado forma, aunque todavía de manera incipiente, a la formación del Estado nacional, a lo largo de la vida republicana de Honduras.

Otros partidos políticos irrumpieron en el limitado escenario político y electoral del país, con la esperanza de abrir opciones de cambio al pueblo hondureño y posibilitar nuevas formas de participación popular pero lamentablemente no pudieron cambiar el equilibrio político y correlación de fuerzas logrado por los dos partidos tradicionales. Más bien su poco peso específico político, los ha hecho gravitar en el accionar de dichos partidos mediante acuerdos coyunturales que les permitían cuotas limitadas de poder o respaldaban salidas a las crisis políticas de dichos partidos.

Este proceso no significó una ruptura con el pasado, la conducta tradicional de pactos o arreglos partidarios para superar crisis políticas, reales o aparentes, estaban fincadas en la influencia

personalista y caudillista de los prominentes líderes de la política tradicional, alrededor de quienes surgieron los propios partidos políticos. Por ello, las alianzas para solucionar las crisis políticas, han sido signadas por intereses coyunturales, inmediatistas o personalistas más que por razones ideológicas o programáticas.

Tampoco se ha modificado la estructura de poder y el control político, que ha permitido hasta ahora, a los partidos históricos y los grupos dominantes de la sociedad hondureña, lograr apoyo popular y darle legitimidad al sistema político manteniendo así la estabilidad y la organización del Estado.

Sin embargo, el Estado ha continuado siendo objeto de un reparto político, para satisfacer el clientelismo, el sectarismo, el nepotismo, la corrupción o convertirlo en el patrimonio de grupos de interés diversos, situación que socava y debilita su capacidad para enfrentar los problemas del crecimiento económico, la pobreza, la desigualdad y la seguridad que demanda la nación.

La transición a la democracia en Honduras, se produce inicialmente en la década de los años ochentas del siglo pasado, en medio de un conflicto ideológico-político-militar en la región centroamericana, con el alineamiento de Honduras con la política exterior de Estados Unidos de América en el marco de la llamada Guerra Fría. La aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, por el estamento militar, todavía poder fáctico, con los nuevos gobiernos civiles, puso en precario la estabilidad democrática y el cumplimiento de los derechos humanos.

Posteriormente, como el resto de la región, Honduras se abrió a la economía globalizada, como resultado del Consenso de Washington (1989), con la aplicación de las políticas de ajuste estructural y reformas económicas de corte neoliberal que se empezaron a implementar a partir de los años noventa.

Los resultados fueron variados como también fueron los contenidos de dichas políticas. Se lograron periodos de estabilidad acompañados de inestabilidad. La economía creció sostenidamente a partir del año 2001, beneficiándose de la prosperidad económica mundial y la condonación de la deuda externa lograda por esa misma fecha.

No obstante lo anterior, es bueno señalar que los beneficios de ese crecimiento no se distribuyeron de manera equitativa, las desigualdades se

ensancharon, la pobreza y la marginalidad no se redujeron significativamente, la clase media y los asalariados perdieron bienestar, los servicios públicos se desmejoraron y las privatizaciones sólo han beneficiado a una elite económica. El modelo económico que se impulsó, se caracterizó por ser excluyente y concentrador de la riqueza, a la vez que se consolidaron viejas y nuevas oligarquías.

Pero también han surgido en el país, especialmente después del Huracán Mitch, diversas expresiones de la sociedad civil, que han abierto espacios para nuevas formas de participación ciudadana. Sin embargo, se necesita una mayor articulación con otros sectores de más viejo recorrido del movimiento popular para revitalizar los procesos democráticos de la nación. De otra manera, corren el riesgo de aislarse o ser cooptados por el sistema y eventualmente reducirse a espacios de poco impacto en la sociedad.

La desintegración social, la migración, la corrupción, el incremento de la violencia y la inseguridad, esta última intensificada por la presencia del narcotráfico y el crimen organizado, son algunas de las manifestaciones más claras de sociedades con grandes carencias y desigualdades. La falta de oportunidades para amplios sectores de la población, especialmente de los jóvenes, sigue siendo un enorme desafío para la gobernabilidad democrática, la paz social y el desarrollo humano.

Ha habido avances importantes en la creación de instituciones para fortalecer el Estado de Derecho y la defensa de los derechos humanos. Igualmente, se han realizados esfuerzos desde la sociedad civil y la empresa privada para darle independencia al Poder Judicial y mejorar los sistemas de aplicación de justicia, objeto de nefastas injerencias por parte de poderosos intereses políticos y económicos. Finalmente, las Fuerzas Armadas fueron supeditadas a la autoridad del Presidente de la República.

A pesar de estos logros, todavía la desconfianza en la efectividad del sistema de justicia permanece, la impunidad, el generalizado incumplimiento de las leyes y la falta de seguridad jurídica, son problemas todavía no resueltos que amenazan el proceso de democratización del país. Además, el sistema penitenciario continúa sin ser reformado, ya que en sus actuales condiciones, lejos de contribuir a resolver el problema delincencial lo profundiza.

Frente a la inseguridad y criminalidad, la respuesta de los gobiernos ha sido poca efectiva, en ausencia de políticas integrales de seguridad democrática, pues los mismos atacan los efectos y no las causas. Se

manifiesta con frecuencia, la tentación de reeditar prácticas arbitrarias del pasado, algunas de carácter represivo, otras que violentan los derechos humanos de las personas, y no pocas veces, hacia nuevas formas de militarización de la sociedad

Frente a este panorama poco alentador con algunos halitos de esperanza, se debe reconocer que el pueblo hondureño ha apostado a la democracia. Al menos desde el punto de vista formal así se demuestra, a través de elecciones periódicas, alternabilidad en el poder, presencia y funcionamiento de los partidos políticos y movimientos sociales. Está claro, que no se manifiesta un deseo de retornar al pasado que se caracterizó, por el continuismo revestido de reformas constitucionales, la dictadura, el autoritarismo, la guerra civil, los golpes de estado y el militarismo.

El sistema de los partidos políticos ha demostrado su capacidad para organizar, movilizar y representar a distintos sectores del país con fines meramente electorales. En términos generales, las elecciones se han realizado sin las prácticas fraudulentas del pasado y la aceptación de los resultados electorales, son señales alentadoras de madurez política.

Las nuevas formas de elección que permiten al ciudadano una mejor selección, es un avance significativo, como ser: el voto separado, el voto domiciliario, la representación proporcional, la apertura para la inscripción de nuevos partidos y candidaturas independientes, las elecciones internas de los partidos y la posibilidad del voto personalizado para los diputados, son muestras de avances del proceso electoral y la democracia.

Los partidos políticos, tradicionales y emergentes, no han evolucionado al mismo ritmo que la sociedad hondureña, por el contrario, se están convirtiendo en un obstáculo para abrir y fortalecer el proceso democrático a nuevas formas de participación, cada vez más alejados de su vital papel de intermediación entre la sociedad y el Estado a la vez que representar los reales intereses del pueblo que los elige.

La construcción de la democracia en Honduras, se ha debatido en al menos dos dilemas: a) la discrepancia entre los principios del régimen democrático y su aplicación, y b) el conflicto entre la formalidad y la sustancia de la democracia. Lo primero se relaciona con la calidad de la democracia para que sea creíble y funcional. Lo segundo, es inherente a la esencia de la democracia en cuanto a forma de vida, su legitimidad, formas de participación de la ciudadanía y

su extensión a lo económico, social, cultural y ambiental.

Todo lo anterior implica, la democratización de los partidos políticos, la participación de la sociedad civil en sus distintas expresiones, una ciudadanía activa y consciente, la educación para una cultura democrática, que incluye no sólo la libertad de expresión pero la formación de una opinión pública real y no manipulada así como un periodismo independiente.

Sin embargo, existe una crisis de representatividad de los partidos políticos, que se debe a diversos factores, entre los que destacan, gobiernos electos por la mayoría pero que gobiernan para una minoría, el oportunismo, la demagogia, la falta de ética política, el control por camarillas o argollas que limitan o hacen desaparecer la democracia interna o los partidos políticos son privatizados al servicio de grupos de interés.

Por otra parte, la falta de renovación generacional, ideológica, programática o de operación política, significa el estancamiento y el inmovilismo de los movimientos políticos. No es de extrañar entonces, que sean ellos mismos que se opongan a su propia reforma, y mucho menos, favorezcan una mayor apertura al sistema político hondureño.

Es oportuno señalar, que una sociedad democrática y de amplia participación, se basa en el diálogo, la tolerancia y el pluralismo, sin embargo, lo que se observa en la política tradicional es la ausencia de estos principios. Por el contrario, se cierra el disenso, la crítica, la autocrítica, el pacto programático se sustituye por las componendas o “misas negras” que han sido parte de la conducta de los partidos en Honduras.

Por ello, no es de extrañar, que la llamada clase política se encuentra a la zaga de los procesos de modernización y transformación que requiere el país y que fuera recogido en la Declaración de Estocolmo en 1999. Lo anterior, se pudo constatar con la ineficacia e ineficiencia en la ejecución de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), la inestabilidad financiera del Estado, el nuevo endeudamiento, la corrupción y el debilitamiento de las instituciones del Estado.

Otro tema crítico, es el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, donde todavía está ausente la transparencia y la rendición de cuentas. Como consecuencia, la verdadera agenda de gobierno, no es la que aparece en el debate

público sino que la moldean los que financiaron el esfuerzo electoral.

De ahí que, paulatinamente el electorado ha comenzado a dar señales de cansancio con el actual sistema político, el ausentismo, y abstención electoral ha sido la característica más destacada de los últimos procesos electorales. La apertura democrática ofrecida por las recientes reformas electorales, no ha servido para renovar, democratizar y mejorar la representación política del Poder Ejecutivo, Congreso Nacional y municipalidades

La crisis política que comenzó en el año 2009, refleja precisamente el progresivo agotamiento y ruptura del pacto de elites que dio origen a la transición a la democracia que se inicia en 1981 después de 25 años de gobiernos militares o civiles en alianza con ellos. Ese acuerdo que ha permitido, en los últimos 27 años, no sólo la alternabilidad en el poder sino la relativa estabilidad del sistema político.

Las tensiones de los procesos sociales, derivados de la pobreza, la exclusión y la limitada participación de amplios segmentos de la población así como el deterioro de esta forma de ejercicio del poder, es lo que entra en crisis y desemboca en los acontecimientos del 28 de junio del 2009. Más allá de la manera como se quiera analizar estos hechos, los mismos implican una ruptura institucional, que se origina en una serie de violaciones a la Constitución de la República y al Estado de Derecho

Por otro lado, evidencia la falta de capacidad del liderazgo político y económico para resolver dentro del marco de la legalidad, el diálogo y la negociación, la crisis política, recurriendo, al uso de la fuerza y la irrupción de los militares, aunque de manera atípica, nuevamente en la vida política del país. Los protagonistas de esta crisis, todavía no completamente superada aun después de las elecciones y el ascenso del nuevo gobierno, encarnan la conducta y praxis política que ha dominado el sistema político hondureño de buena parte del Siglo XIX hasta nuestros días.

La situación analizada muestra que el proceso de democratización y el papel de los partidos políticos, que como se ha podido observar, necesita fortalecerse y consolidarse, ya que los defectos de que todavía adolece, no se resuelven con menos democracia sino con más democracia.

Hoy, que la nación, se encuentra dividida, confrontada, con un rumbo no tan seguro, que genera incertidumbre, desconfianza y toda clase de temores,

se abre una oportunidad para reinventar nuestra marchita democracia, creando los espacios y las condiciones para el dialogo y la reconciliación, que sólo los propios hondureños pueden lograrlo.

Es necesario crear un verdadero centro democrático que permita superar las posiciones extremas que conspiran contra la reconstrucción democrática y alejan las posibilidades del diálogo, la unidad y la reconciliación de la nación. Ese reencuentro, permitiría la inclusión de todos en la búsqueda de un nuevo equilibrio político, que sea negociado sobre la base de una nueva agenda democrática para el país, un nuevo pacto social, que debería incluir también los fundamentos de un nuevo modelo económico y social, que a mi entender, debería tener como punto de partida el desarrollo humano sostenible y la economía social de mercado.

El nuevo gobierno y la sociedad hondureña en general, debe verse como construyendo una transición democrática, donde es imprescindible, la aceptación de un mapa político diferente del tradicional, donde seguramente habrá una recomposición o reagrupación de las fuerzas políticas y sociales, de distinto signo ideológico-político en un marco de libertad, tolerancia y pluralismo, dejando atrás el dogmatismo, la intransigencia y el sectarismo que reafirman la exclusión. De la misma manera, es fundamental el fortalecimiento de las instituciones del gobierno en materia política, justicia, seguridad y derechos humanos.

Los partidos políticos seguirán siendo los principales canales de participación de los ciudadanos pero no los únicos. Es indispensable impulsar una reforma política que propicie una mayor democracia interna en los partidos pero también nuevos espacios de participación desde distintos sectores de la población hondureña.

El desarrollo de iniciativas ciudadanas a nivel de candidaturas independientes, permitir y flexibilizar la formación de alianzas o coaliciones entre partidos y movimientos, abrir el espectro electoral para que no sea un monopolio de partidos, una especie de partidocracia, que ha fosilizado el sistema electoral del país. Requiere por supuesto un tribunal electoral verdaderamente independiente.

Es necesario acercar líderes y dirigentes de pensamiento reformador y progresista dentro de los partidos políticos, especialmente de aquellos que se identifican con una agenda de mayor democratización de la sociedad. Ellos deberían ser el núcleo crítico para impulsar cambios en algunos de estos partidos,

incluyendo su giro ideológico, a la vez que, también puedan concertar alianzas entre partidos, movimientos políticos independientes y organizaciones sociales.

Es fundamental que las nuevas formas de participación ciudadana, estén acompañadas por una mejora sustancial en la cultura democrática de nuestro pueblo, a fin, de evitar la manipulación e instrumentalización que se hace de la población por parte de los partidos políticos. Lo anterior, requiere de un aprendizaje democrático, de una mayor educación para la democracia, impulsar una prensa independiente y el desarrollo de medios de comunicación alternativos

Finalmente, los mecanismos del plebiscito y referéndum, deberán tener más flexibilidad de lo que está legislado, con el propósito de impulsar las reformas que la ciudadanía desea o consultarle sobre decisiones que afectan su vida.



Capítulo

8

## Democracia y medios de comunicación

Una relación controversial  
en el sistema político

Conferencista  
internacional:

**Carlos  
Chamorro**

Conferencista  
nacional:

**Manuel Torres  
Calderón**

Panel de  
Especialistas:

**Manuel Gamero  
Isolda Arita**



## AMÉRICA LATINA

### Características generales

La relación entre el periodismo y el poder político en América Latina es una relación conflictiva porque los medios y los políticos tienen diferentes funciones y roles. Un interés común es que funcione el proceso democrático y hay corresponsabilidad por la calidad del debate público.

La región tiene una larga tradición de un periodismo independiente y crítico, que denuncia e investiga la corrupción pública, las violaciones a los derechos humanos y la impunidad.

En la actualidad, las instituciones democráticas viven tiempos de crisis. Como consecuencia del desprestigio de los partidos políticos y los poderes del Estado, el rol de los medios de comunicación se ha visto magnificado en los últimos años.

Es evidente que la naturaleza de la política ha cambiado profundamente por el peso extraordinario que los medios han adquirido en la sociedad, como resultado de los avances tecnológicos.

El Parlamento dejó de ser el espacio político por excelencia. Ha sido sustituido por un concepto más amplio de la esfera pública, en el que los medios juegan un papel de primer orden, compitiendo por la determinación de la agenda pública.

Las funciones de representación política que antes ejercían de forma exclusiva los partidos, ahora son compartidas por los medios. Las funciones de innovación y elaboración de propuestas que antes monopolizaban los partidos, en muchos casos se encuentran ahora en los centros de investigación, fundaciones, ONGs, que trabajan de forma estrecha con los medios.

Un nuevo contexto del ejercicio periodístico en varios países de América Latina es la llegada al poder de una corriente de liderazgos populistas, de izquierda y derecha, que proponen un proyecto de “refundación nacional”, como es el caso de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. Todos comparten como rasgo común una fuerte tendencia a la concentración del poder. En consecuencia, los “nuevos populismos” identifican a los medios de comunicación independientes como “el enemigo” a derrotar para consolidar el poder.

Bajo el pretexto de que luchan contra la “dictadura mediática de la oligarquía”, estos gobiernos han

organizado una estrategia sistemática de acoso e intimidación en contra de los medios y periodistas independientes. La intolerancia no distingue diferencias ideológicas.

No se puede obviar que, al ser portadores de una dicotomía entre su carácter empresarial-comercial y su función como instituciones de servicio público, los medios reflejan una compleja contradicción.

Al formar parte de una estructura dependiente del poder económico, los medios muestran impedimentos para avanzar en su función de servicio público. El poder de las corporaciones privadas, las grandes empresas de servicios recién privatizadas, y el dominio de los anunciantes impone límites adicionales a la democratización de la información, en mercados altamente concentrados.

Este campo minado de intereses comerciales es una de las zonas grises del periodismo de investigación de la prensa centroamericana. El problema de fondo continúa siendo el alto grado de dependencia de la prensa en los grupos económicos empresariales.

En los máximos niveles de decisión de los medios, predomina el énfasis de su naturaleza empresarial-comercial sobre su misión como foros públicos. La autonomía profesional para editores, redactores y columnistas en las redacciones es limitada.

Tampoco se puede ignorar que los medios son actores políticos y, en algunos casos, operan abiertamente como instrumentos de partidos o grupos económicos. Hay situaciones en que se convierten en vehículos de expresión de grupos de presión. A pesar de tales evidencias, todos los medios presumen que son independientes.

### Tendencia histórica

La experiencia internacional enseña que los medios no son democráticos por definición, como tampoco son en sí mismos autoritarios o instrumentos de opresión de audiencias pasivas.

Bajo determinadas condiciones, los medios pueden ser promotores de la participación ciudadana y la cultura democrática, como también pueden convertirse en un factor retardatario de la consolidación democrática, al estar controlados por determinados grupos de poder económico o político, o al carecer ellos mismos de una institucionalidad democrática auténtica.

En el conflicto entre la prensa y el poder en América Latina, se muestran dos grandes tendencias

preocupantes. En primer lugar, aquellos países donde predomina la violencia física y los asesinatos contra los periodistas. Ejemplo, Colombia, México y Honduras. Los perpetradores de estos abusos, no necesariamente son los representantes del poder oficial, sino distintos sectores del crimen organizado, que son objeto del escrutinio de la prensa, como los carteles del narcotráfico, las bandas paramilitares y las maras.

Una segunda tendencia, más generalizada, radica en las nuevas formas de coacción e intimidación que utilizan los Estados para controlar a la prensa, que no consiste en asesinar a los periodistas, sino en presionarlos a través de amenazas, agresiones y mecanismos legales y económicos para fomentar la autocensura.

Este es el enfoque predominante en Venezuela y Nicaragua, y se aplica de la misma manera en Ecuador y con menor énfasis en Bolivia.

En el resto de los países de la Alternativa Bolivariana (ALBA) las constituciones protegen el ejercicio del periodismo, pero su ejercicio suele generar represalias severas, como intimidación, hostigamiento o despido, desde el Estado o desde grupos privados, así como la cancelación de las licencias para operar en el caso de los medios electrónicos.

En todo el continente, resalta una tendencia marcada hacia la concentración de la propiedad en los medios, especialmente los medios electrónicos. En Centroamérica, las tendencias oligopólicas en la televisión redundan en una subutilización del medio televisivo en cuanto a sus posibilidades como un foro democrático de información, debate y discusión pública.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

Ante las nuevas amenazas contra la libertad de expresión en América Latina, el desafío de los periodistas para fiscalizar al poder resulta mucho más complejo que antes. El reto siempre será hacer buen periodismo pero en condiciones mucho más adversas; producir información confiable; salvar la credibilidad de la prensa ante el público en medio de las peores condiciones de polarización política.

Solamente un periodismo ético, creativo y profesional, podrá cumplir adecuadamente con su función crítica ante el poder.

Mientras los medios no terminen de convertirse en instituciones democráticas, que garanticen el espacio

de autonomía de un ejercicio del periodismo profesional, con reglas del juego éticas claramente establecidas al interior de las empresas y compartidas como un contrato-compromiso con el público, su aporte a la democracia será incompleto.

La prensa debe fiscalizar al poder público y servir como un contrapeso del poder, pero necesita que funcionen adecuadamente la democracia, los congresos y los partidos políticos. Porque sin Estado de Derecho y sin democracia, la existencia de la prensa libre está amenazada por la arbitrariedad de un poder sin límites.

Hay que terminar con la visión utilitaria que sobre los medios y los periodistas predomina entre los gobiernos, partidos políticos y empresarios. Una visión netamente instrumental, orquestada por un aparato cada vez más sofisticado de relaciones públicas, agencias de publicidad, expertos en imagen, filtraciones, etc.

Por el lado de los medios y los periodistas, es imperativo renunciar a la tentación de sustituir a los partidos e instituciones. O de pretender convertir a los medios en plataformas políticas o trampolines para saltar a la política partidaria. La misión de los medios, no es sustituir las instituciones, sino contribuir a transformarlas.

Por el lado de los políticos, se requiere un compromiso para restablecer la credibilidad de la política, congruencia interna entre el mensajero y el mensaje, entre los valores, la ética y las personas, así como el récord político de las instituciones.

Para combatir las nuevas tendencias autoritarias del poder, corresponde a los periodistas dar el primer paso, revisando sus propias fallas y vacíos, para promover la autorregulación democrática de los medios.

Ante la demanda generalizada de rendición de cuentas de los medios hacia los ciudadanos, se pueden implementar varios mecanismos, como la figura del ombudsman, o defensor del lector o de las audiencias; los observatorios de medios, los códigos de ética en los medios y, sobre todo, un debate público en torno al periodismo que involucre a la ciudadanía.

## HONDURAS

### Características generales

El rol de los medios de comunicación social en Honduras se corresponde con un modelo de Estado centralizado, altamente burocratizado, clientelista y asistencialista, en el que, más que una democracia representativa, lo que existe es una democracia “delegativa”, con una clase política enemiga de todos los mecanismos institucionales de control social o de fiscalización de su actuación.

En un Estado de este tipo no es posible la existencia de un régimen de opinión pública, fundamentalmente por el hecho de que un régimen de opinión pública surge de la posibilidad de consensos dentro de la sociedad, que se reflejan en las políticas públicas y el accionar del Estado. En un Estado monopólico y centralizado, el régimen de opinión pública no puede existir tal como debería ser.

De ahí que la clase política, el partido gobernante y, en general, los grupos de poder, observan en los medios de comunicación un potencial riesgo que deben minimizar, controlar o sujetar.

Con la transición democrática se inicia, también, a mediados de la década de los 90, una transición mediática. Ocurre una eclosión de los medios electrónicos con la operación de una gran cantidad de estaciones locales de radio y televisión.

Pero a la par de la creciente oferta mediática, que no necesariamente significa la democratización de la información, también se registra un alto grado de concentración de poder e influencia de algunos medios de comunicación, como resultado del lugar privilegiado que sus propietarios tienen en las esferas política y económica del país.

Una consecuencia es que el sistema de comunicación social se ha convertido en la principal arma del control político y del control hegemónico, ya que el control del pensamiento es una estrategia a nivel internacional de la que participan las fuerzas reales de poder en sus pretensiones de control social.

En teoría, los medios de comunicación están llamados a cumplir un importante rol en la democratización de las sociedades y en la construcción de una cultura política, creando un espacio público para el debate, para la búsqueda del consenso social y para la participación ciudadana.

En la práctica, durante la crisis política de 2009 la mayoría de medios de comunicación se dedicaron a socavar los valores de la cultura democrática, sembrando la desconfianza, el temor, la intolerancia y hasta el odio.

En Honduras no hubiera ocurrido el golpe de Estado del 28 de junio si hubiera existido un ejercicio pleno de libertad de expresión. Todas las señales que avizoraban esta ruptura, no fueron advertidas, ni canalizadas, ni discutidas a tiempo desde los medios de comunicación social.

El creciente protagonismo de los medios de comunicación en el conflicto político y, en general, en la toma de decisiones políticas, se percibe como el fracaso de los partidos políticos, que han sido sobrepasados como actores principales de la mediación política.

### Tendencia histórica

La proliferación de medios de comunicación en todo el país no significa un avance en la democratización del sistema de comunicación social. El factor económico del medio para sobrevivir y los intereses de los propietarios son condicionamientos que afectan la libertad de expresión.

Tres fueron los grandes temas que en una relación de “mutua convivencia y mutuo provecho”, los grupos de poder impusieron a los medios de comunicación: Promover la estabilidad social, imponer la agenda pública y legitimar el sistema político, el sistema social y el sistema económico.

Los medios de comunicación condicionaron al Estado y sacaron provecho beneficiándose del poder económico vigente y de las políticas de privatización y/o debilitamiento de los bienes públicos, lo que les permitió fortalecer su incursión en otros campos de la sociedad.

De la debilidad del Estado surgió un modelo comunicacional de la desinformación que en términos prácticos ha tenido dos vertientes: desinformación por omisión y desinformación por comisión.

### Perspectivas, retos, desafíos

Es necesario buscar un equilibrio entre sociedad y medios de comunicación para que se asuma la responsabilidad de autorregulación, conforme a parámetros éticos, y que la ciudadanía desarrolle la capacidad de exigir el respeto a sus derechos de

expresión e información, en el marco de la convivencia democrática.

Existe el riesgo de que ese periodismo de contraste que ha surgido con el golpe de Estado no sea más que una “burbuja mediática”, por lo que la ciudadanía tiene que afinar su capacidad de crear su propia fuente informativa y esto sólo será posible cuando se pueda rescatar el derecho a la información como un derecho básico de la democracia.

Mientras persista el sistema de comunicación en las condiciones actuales de control del pensamiento, y mientras se tenga una institución militar que ejerce un poder tutelar del sistema político, difícilmente la sociedad hondureña puede esperar cambios sustanciales en el desarrollo de la democracia participativa y representativa que informa a las naciones avanzadas de nuestro planeta.

WWW.CEDOH.ORG

## DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una relación controversial en el sistema político

**Carlos Chamorro**

### LA RELACIÓN CONFLICTIVA ENTRE EL PERIODISMO Y EL PODER

La relación entre el periodismo y el poder político en América Latina es por definición una relación conflictiva. Resulta saludable que así sea, porque los medios y los políticos tenemos funciones y roles diferentes. Compartimos el interés común de que funcione el proceso democrático y somos corresponsables de la calidad del debate público, pero no somos socios incondicionales. Los políticos tienen que tomar decisiones que respondan a las necesidades y aspiraciones de sus electores. La prensa debe informar al público sobre esas decisiones, cómo fueron tomadas, y sobre todo descubrir los intereses que están detrás.

La prensa debe fiscalizar al poder público y servir como un contrapeso del poder, pero necesita que funcionen adecuadamente la democracia, los congresos y los partidos políticos. Porque sin estado de derecho y sin democracia, la existencia de la prensa libre está amenazada por la arbitrariedad de un poder sin límites.

Partimos de la premisa de que así como hay que evitar hacer generalizaciones sobre los Medios, tampoco se pueden hacer generalizaciones sobre los políticos. En términos generales, los congresos y los políticos son un reflejo de la calidad de los partidos políticos, de su grado de competencia interna y sus métodos de elección. En tanto, los medios son un reflejo de una suma de factores: desarrollo profesional, modernización de las elites empresariales, competencia económica, y autonomía de los periodistas en las redacciones.

La experiencia internacional enseña que los medios no son democráticos por definición, como tampoco son en sí mismos autoritarios o instrumentos de opresión de audiencias pasivas. Bajo determinadas condiciones, los medios pueden ser promotores de la participación ciudadana y la cultura democrática, como también pueden convertirse en un factor retardatario de la consolidación democrática, al estar controlados por determinados grupos de poder económico o político, o al carecer ellos mismos de una institucionalidad democrática verdadera.

### LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA

América Latina cuenta con una larga tradición de un periodismo independiente y crítico, que denuncia e investiga la corrupción pública, las violaciones a los derechos humanos y la impunidad. No por casualidad, cada vez que estalla una guerra, o se produce una ruptura constitucional, o un Golpe de Estado, como pasó aquí en Honduras, los periodistas son la primera baja del conflicto.

Pero más allá de estas situaciones extremas, en nuestro continente, las instituciones democráticas están viviendo tiempos de crisis. Ante el desprestigio de los partidos políticos y los poderes del estado, el rol de los medios de comunicación se ha visto magnificado en los últimos años.

El debate sobre esta relación está atrapado en un clima de polarización. De una parte, los líderes políticos tienden a atribuir el descrédito del sistema político a lo que llaman la dictadura de la televisión, y el marketing político; por la otra, los comunicadores señalan que el desprestigio de las instituciones es más bien el resultado de la incapacidad de la democracia para darle respuesta al grave problema de la exclusión social.

Los políticos acusan a los medios de querer usurpar el rol de los partidos políticos, y efecto, en algunas circunstancias, como ocurrió en Venezuela en el 2002, antes del golpe contra Chávez, los medios y particularmente la televisión convirtieron en la dirección de la oposición.

Pero hay un hecho objetivo y es que la naturaleza de la política ha cambiado profundamente, por el peso extraordinario que los medios han adquirido en la sociedad, gracias a las nuevas tecnologías de la información.

El parlamento ya no es el espacio político por excelencia; ahora ha sido sustituido por un concepto más amplio de la esfera pública, en el que los medios juegan un papel de primer orden, compitiendo por la determinación de la agenda pública.

Las funciones de representación política que antes ejercían de forma exclusiva los partidos, ahora son compartidas por los medios.

Las funciones de innovación y elaboración de propuestas que antes monopolizaban los partidos, en muchos casos se encuentran ahora en los centros de

investigación, fundaciones, ONG, que trabajan de forma estrecha con los medios.

### ¿MEDIOS CREÍBLES, O “VÁLVULA DE ESCAPE”?

Según el Latinobarómetro 2009, en el ranking de la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas y privadas, en América Latina los medios de comunicación ocupan el segundo lugar después de la Iglesia. Mientras la Iglesia obtiene el 68% de confianza, la radio alcanza el 56%, la televisión 54%, los diarios 49%, y las fuerzas armadas 45%. En ese mismo ranking, los Congresos obtienen 34%, el poder judicial 32%, y los partidos políticos ocupan el último lugar con 24%.

Pero más que un indicador de la calidad de la prensa –que en todas partes arrastra visibles eficiencias éticas--, esta percepción es el reflejo de que los medios son vistos por la ciudadanía como una "válvula de escape" para expresar su descontento ante la infuncionalidad de otras instituciones.

Así como es equivocado otorgarles a los medios el don de la omnipotencia, tampoco deberían ser demonizados. Una posición más intermedia y realista, debería reconocer el carácter limitado de su influencia, en ausencia de una sociedad civil organizada.

Con frecuencia se cita, que sin el apoyo de los medios es prácticamente imposible para un candidato ganar una elección. Pero también hay ejemplos que desafían esta regla. La primera elección de Fujimori contra Vargas Llosa, en 1990, por ejemplo, la elección de Alfonso Portillo, candidato del partido del general Ríos Montt, en Guatemala, en 1999, a pesar de una fuerte campaña de medios. O más recientemente, los casos de Evo Morales y Rafael Correa, en Bolivia y Ecuador, respectivamente.

Esto demuestra, que el poder de los medios está intermediado por el grado de organización en la sociedad. Visto de otra manera, los medios requieren del funcionamiento apropiado de otras instituciones – Cortes de justicia, las contralorías, los congresos,-- y de una sociedad civil beligerante, para lograr cumplir su rol como fiscalizadores del poder.

El ejemplo que mejor ilustra esta afirmación es el caso más emblemático del periodismo político: la caída del presidente Richard Nixon en Estados Unidos, en 1973 después de las investigaciones periodísticas del Washington Post realizadas por Bob Woodward y Carl Bernstein. El mérito de las investigaciones periodísticas es indiscutible, pero

como el propio Woodward reconoce, a Nixon no lo botó el Washington Post, sino el juez John Sirica. De no haber existido un juez del Distrito de Columbia dispuesto a aplicar la ley que desembocaría en el impeachment presidencial, el Watergate habría pasado a la historia como un gran escándalo político sin consecuencias legales, como ocurrió con el Iran-Contra en la época de Reagan, y como ocurre casi todos los meses en América Latina.

En consecuencia, es en el interés estratégico de los medios, trabajar por una modernización de las instituciones democráticas, el congreso, la justicia, los partiditos políticos, y en ningún caso pretender destruirlas o sustituirlas.

### UNA RELACIÓN DE DOBLE VÍA

Partiendo de la premisa de que existe una relación permanente de tensión y conflicto entre los medios y el sistema político, es imperativo buscar a través del diálogo algunos puntos de convergencia.

En primer lugar, esta relación debería plantearse como un proceso de doble vía, reconociendo que los medios son un espacio abierto para la lucha política, y no sólo un instrumento de propaganda para las campañas electorales. Por una parte, hay que terminar con la visión utilitaria que sobre los medios y los periodistas predomina entre los gobiernos, partidos políticos y empresarios privados. Una visión netamente instrumental, orquestada por un aparato cada vez más sofisticado de relaciones públicas, agencias de publicidad, expertos en imagen, filtraciones, etc.

Por el lado de los medios y los periodistas, es imperativo renunciar a la tentación de sustituir a los partidos e instituciones. O de pretender convertir a los medios en plataformas políticas o trampolines para saltar a la política partidaria. La misión de los medios, insisto, no es sustituir las instituciones, sino contribuir a transformarlas.

Pero también hay que reconocer que los medios son actores políticos. En algunos casos operan abiertamente como instrumentos de partidos o grupos económicos. En otros, como expresión de grupos de presión. A pesar de tales evidencias, todos los medios presumen de ser independientes.

¿Cómo se mide su verdadera independencia? En gran medida esto depende de cómo los medios se posicionan frente a los poderes, públicos y privados, y su nivel de apertura y rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Hay que preguntarse si sus políticas



informativas y editoriales se rigen por intereses de grupos específicos, o si se proponen medir a todas las instituciones y grupos de poder, con el mismo rasero crítico. De esto último dependerá la percepción sobre su independencia y algo aún más importante: su capacidad de influir en otras instituciones.

Esta es una distinción importante, porque no es lo mismo la prensa amarillista, o la prensa complaciente del poder, que una prensa independiente que enarbola el compromiso de contribuir a modernizar los partidos políticos y las instituciones democráticas.

Tradicionalmente, a la prensa se le ha asignado el rol de “perro guardián” de las libertades públicas y la democracia. En realidad, este concepto debería ser visto sólo como punto de partida, como el mínimo democrático que se debe exigir a la prensa. Sus verdaderas potencialidades son inmensas:

Como un instrumento de ampliación de los derechos democráticos, y la rendición de cuentas.

Como un vehículo para promover una agenda ciudadana, el debate público y la búsqueda de soluciones a los problemas locales y nacionales.

Como un medio para promover los valores democráticos, la tolerancia, el diálogo, y una cultura cívica.

Como un medio informativo sobre los asuntos relevantes de la vida pública, para ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Como un vehículo capaz de representar a los ciudadanos, y no sólo a las maquinarias políticas durante las campañas electorales, para ampliar sus oportunidades de escogencia política.

Por el lado de los políticos, se requiere un compromiso para restablecer la credibilidad de la política, la congruencia interna entre el mensajero y el mensaje, entre los valores, la ética y las personas, así como el récord político de las instituciones. Una agenda mínima, para el diálogo con la prensa, en torno a intereses comunes, debería incluir al menos los siguientes puntos:

Aprobar leyes que favorezcan el acceso a la información pública, y la despenalización de los llamados delitos de opinión, como el desacato.

Promover la transparencia pública, como un imperativo del desarrollo económico y la lucha contra la corrupción.

Promover la fiscalización de los poderes privados.

Apoyar la creación de mecanismos de autorregulación democrática de la prensa.

Y sobre todo debemos aspirar a que se establezca una relación de confianza profesional entre los políticos y la prensa. A los buenos periodistas, a los periodistas profesionales, no les interesa tener “políticos amigos”, regalos o privilegios; les interesa una relación profesional, que permita acceso a la información oportuna de interés público.

## EL POPULISMO Y LAS NUEVAS EXPRESIONES DEL CONFLICTO

En la última década, se ha producido un nuevo fenómeno político con la llegada al poder de una corriente de liderazgos populistas, de izquierda y derecha, que proponen un proyecto de “refundación nacional”. Algunos cuentan con un apoyo mayoritario del electorado como es el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, otros son gobiernos minoritarios como el de Daniel Ortega en mi país, pero todos comparten como rasgo común una fuerte tendencia a la concentración del poder. La predominancia del hombre fuerte, el líder que establece una relación directa con las masas, sin ninguna clase de intermediarios, ni contrapeso en la sociedad. En consecuencia, después de conquistar el poder, los nuevos populismos identifican a los medios de comunicación independientes como “el enemigo” a derrotar, para consolidar el poder.

Bajo el pretexto de que luchan contra la “dictadura mediática de la oligarquía”, estos gobiernos han organizado una estrategia sistemática de acoso e intimidación en contra de los medios independientes y periodistas. Irónicamente, en esta estrategia contra lo que llaman “terrorismo mediático”, coinciden líderes que se autollaman de izquierda como Hugo Chávez de Venezuela y Daniel Ortega, de Nicaragua, o líderes de derecha como el ex presidente hondureño Roberto Micheletti durante el golpe de estado en Honduras, o el saliente presidente colombiano, Álvaro Uribe. La intolerancia no distingue diferencias ideológicas.

Y así se está produciendo un cambio fundamental en la relación entre la prensa y el poder. Porque una cosa es la relación conflictiva, que citamos al inicio, en la que los medios fiscalizan al poder y el poder

trata de influir y persuadir a los medios, en la competencia por fijar la agenda. Pero cuando el poder identifica a los periodistas no como adversarios en una democracia, sino como enemigos, entonces estamos en una verdadera "guerra mediática". Una guerra en la que el objetivo es combatir sin cuartel al "enemigo", hasta eliminarlo en el campo de batalla. Esos son los nuevos tiempos, y los nuevos riesgos que estamos viviendo en América Latina.

En este conflicto entre la prensa y el poder en América Latina, se pueden identificar hoy dos grandes tendencias preocupantes. En primer lugar, aquellos países donde predomina la violencia física y los asesinatos contra los periodistas. Colombia con más de 40 asesinatos en la última década, y México con más de 24, compiten por el primer lugar en el ranking de asesinatos contra periodistas, mientras que Honduras ocupa el primer lugar durante este año, con siete periodistas asesinados.

Los perpetradores de estos abusos, no necesariamente son siempre los representantes del poder oficial, sino distintos sectores del crimen organizado, que son objeto del escrutinio de la prensa. Me refiero a los carteles del narcotráfico, las bandas paramilitares, y las maras. En teoría, en estos países la ley tutela el ejercicio de la libertad de prensa, pero el Estado no brinda ninguna protección efectiva; hasta el punto de que el periodismo se encuentra en riesgo físico de forma permanente. De ahí que la primera línea de defensa del periodismo pasa por demandar garantías para la seguridad de los periodistas, investigar la colusión de intereses que suele existir entre sectores corruptos del estado y el crimen organizado, exigir que estos crímenes y violaciones no queden en la impunidad.

#### **PRESIONES, AMENAZAS, INTIMIDACIÓN Y AUTOCENSURA**

La segunda tendencia, más generalizada aún, radica en las nuevas formas de coacción, e intimidación que utilizan los estados para controlar a la prensa, en la cual el método principal no consiste en asesinar a los periodistas, sino en presionarlos a través de amenazas, agresiones, y mecanismos legales y económicos, para fomentar la autocensura. Este es el enfoque predominante en Venezuela y Nicaragua, y se aplica de la misma manera en Ecuador y con menor énfasis en Bolivia.

Cuba representa un caso extremo porque su legislación prohíbe el ejercicio de la libertad de prensa y el Estado aplica ese impedimento de forma implacable. En el 2003, las autoridades detuvieron a

75 disidentes, entre ellos 29 periodistas independientes que colaboraban para medios de Internet. Los periodistas recibieron sentencias de hasta 26 años de cárcel por actuar "contra la independencia o la integridad territorial del Estado" y colaborar con los medios extranjeros para "desestabilizar el país". Veintidós periodistas permanecen encarcelados hoy, muchos bajo condiciones inhumanas.

En el resto de los países de la llamada Alternativa Bolivariana (ALBA) las constituciones protegen el ejercicio del periodismo, pero su ejercicio suele generar represalias severas, como intimidación, hostigamiento o despido, desde el estado o desde grupos privados, así como la cancelación de las licencias para operar en el caso de los medios electrónicos.

Los nuevos mecanismos de intimidación estatal incluyen:

- a) La descalificación de los periodistas y ataques sistemáticos a la prensa, dirigidos por las máximas autoridades del gobierno.
- b) Agresiones físicas contra periodistas y medios de comunicación.
- c) Negativa de acceso a las fuentes oficiales y a la información pública a los medios independientes.
- d) Abuso de cadenas nacionales de radio y televisión para hacer propaganda partidaria y gubernamental.
- e) Utilización de los medios oficiales como instrumentos de propaganda partidaria.
- f) Utilización de presiones económicas contra las empresas de medios, a través de la publicidad estatal y de las políticas tributarias y aduaneras.
- g) Abuso de los juicios contra periodistas; cancelación de licencias para la operación de medios electrónicos; promulgación de nuevas leyes para controlar e incidir sobre los contenidos de la prensa.

En mi caso personal, en Nicaragua me ha tocado enfrentar de forma directa la virulencia de la intolerancia oficial, por mantener una postura crítica ante los abusos de poder y los actos de corrupción del gobierno de Daniel Ortega. Represalias que van desde campañas de denigración a través de los medios oficiales, bloque de toda clase de acceso a

fuentes e información públicas, hasta el allanamiento por la fuerza de mis oficinas, durante una calumniosa investigación criminal realizada por la Fiscalía por supuesto lavado de dinero.

## **EL DÉFICIT DE AUTORREGULACIÓN Y LA FALTA DE UNA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA**

### **¿Cómo combatir las nuevas tendencias autoritarias del poder?**

Mi punto de partida es que los periodistas debemos dar el primer paso, revisando nuestras propias fallas y vacíos, para promover la autorregulación democrática de los medios. La prensa acarrea sus propios pecados, y el principal es la carencia de una verdadera cultura autocrítica para reconocer sus propios errores y abusos.

En todo el continente, resalta una tendencia marcada hacia la concentración de la propiedad en los medios, especialmente los medios electrónicos. En Centroamérica, por ejemplo, las tendencias oligopólicas en la televisión redundan en una subutilización del medio televisivo en cuanto a sus posibilidades como un foro democrático de información, debate y discusión pública. Una consecuencia directa de la falta o reducida competencia, es el bajo nivel de desarrollo de un periodismo televisivo crítico, fiscalizador, que facilite el acceso de la sociedad civil al debate público a través de la televisión. Esto se refleja en la pésima calidad del periodismo televisivo en Guatemala y su baja calidad en Honduras, en tanto en países como Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, en que existe mayor competencia, la calidad, capacidad crítica y pluralidad del periodismo televisivo es relativamente mejor.

Y en medio del impacto de la crisis económica, cada vez son más frecuentes los reclamos de los periodistas para que se respete su autonomía profesional, y que no se impongan la censura interna derivada de los intereses económicos y políticos de los dueños de los medios. En los máximos niveles de decisión de los medios, predomina el énfasis de su naturaleza empresarial-comercial sobre su misión como foros públicos. La autonomía profesional para editores, redactores y columnistas en las redacciones es limitada.

En otras palabras, hay una demanda generalizada de rendición de cuentas de los medios hacia los ciudadanos, como un imperativo democrático. Pero no existe una fórmula única de rendición de cuentas,

sino diversos mecanismos que deberían combinarse y complementarse.

Me refiero a la figura del Ombudsman, o defensor del lector o de las audiencias; a los Observatorios de Medios; los códigos de ética en los medios, y sobre todo el debate público en torno al periodismo, que involucre a la ciudadanía, tomando ventaja de las nuevas tecnologías de la información.

Porque si la prensa no se autorregula, los políticos se van a encargar de intervenirla, y las tendencias de regulación estatal que ya están en boga demuestran que el remedio será peor que la enfermedad.

### **¿Hay una salida legal ante la demanda de regulación?**

Ante la percepción dominante de que en muchos países los medios operan como “poderes fácticos”, existe ya una tendencia continental para promover la renovación del marco regulatorio de los medios. Las reformas alegan estar basadas en la necesidad legítima de promover el pluralismo y la diversidad en el campo audiovisual, pero su motivación en varios países es sectaria contra los medios críticos del poder. En ese sentido, las nuevas legislaciones, y la forma de aplicarlas, parecen estar más dirigidas a castigar a medios que son percibidos como enemigos políticos.

Ese es el caso, por ejemplo, de Venezuela, donde el gobierno no sólo canceló la licencia a RCTV en el 2007, sino que cerró 32 radioemisoras y se prepara para cerrar más de 200.

El chavismo venezolano es autor de una de las mayores aberraciones jurídicas que se han concebido para coartar la libertad de expresión, la llamada “ley de delitos mediáticos”, que ante la protesta generalizada tuvo que ser retirada temporalmente del Congreso.

También en Ecuador y Argentina se debaten leyes cuyos méritos en materia de modernización de la legislación, se echan a perder al predominar un afán revanchista contra medios específicos.

En Nicaragua, uno de los principales intelectuales del régimen, expresó su frustración por las críticas de los medios contra el gobierno. E hizo un llamado vehemente a “exprimirse las neuronas” –así dijo literalmente– para encontrar un mecanismo legal de control de los medios escritos, según él para de esa forma “garantizar la libertad de expresión”.

De manera que un requisito insoslayable, ante cualquier intento de regulación estatal, debe ser garantizar primero la existencia un estado de derecho democrático. De lo contrario, la regulación estatal derivará en la reedición de viejos abusos para premiar y castigar a medios y grupos económicos en función de su relación con el poder político.

## **LOS NUEVOS RETOS EN LA FUNCIÓN CRÍTICA DE LA PRENSA ANTE EL PODER**

Ante las nuevas amenazas contra la libertad de expresión en América Latina, el desafío de los periodistas para fiscalizar al poder resulta mucho más complejo que antes.

El reto siempre será hacer buen periodismo pero ahora en condiciones mucho más adversas; producir información confiable, a pesar del secretismo oficial; salvar la credibilidad de la prensa ante el público en medio de las peores condiciones de polarización política. Solamente un periodismo ético, creativo y profesional, podrá cumplir adecuadamente con su función crítica ante el poder.

Pero esto requiere al menos tres condiciones:

Primero, no ceder ante la intimidación, ni caer en la autocensura. Esta es una responsabilidad tanto de los periodistas como de los empresarios, que deberían garantizar la independencia económica y financiera de la prensa.

Segundo, la prensa debe pasar de la fiscalización de los poderes públicos a la fiscalización de los poderes privados, para consolidar su independencia y credibilidad ante las audiencias. Al ser portadores de una dicotomía entre su carácter empresarial-comercial y su función como instituciones de servicio público, los medios reflejan una compleja contradicción. Al formar parte de una estructura dependiente del poder económico, los medios han mostrado impedimentos para avanzar en su función de servicio público. El poder de las corporaciones privadas, las grandes empresas de servicios recién privatizadas, y el dominio de los anunciantes impone límites adicionales a la democratización de la información, en mercados altamente concentrados.

Este campo minado de intereses comerciales es una de las zonas grises del periodismo de investigación de la prensa centroamericana. El problema de fondo continúa siendo el alto grado de dependencia de la prensa en los grupos económicos empresariales, que aparte de ser poderosos anunciantes, en ocasiones

tienen intereses accionarios en la propiedad de los medios.

Tercero, y quizás esto es lo más importante, los medios de comunicación deben consolidarse como actores democráticos. Empezando por su fuero interno, respetando la autonomía profesional de los periodistas, pero además practicando un periodismo cívico, que promueva el pluralismo y el debate público. Para los nuevos movimientos sociales, cuya identidad no depende únicamente de factores económicos o gremiales sino de pautas culturales, su vinculación con los medios representa un imperativo estratégico para producir mensajes que los proyecten en la agenda nacional. Para los medios, el fortalecimiento de sus vínculos con estos sectores, podría conducir a una alianza en pro del pluralismo y la ampliación de los derechos ciudadanos.

Lo anterior plantea una oportunidad para ser aprovechada por la sociedad civil, en una alianza informal con los medios de comunicación, pero requiere de estrategias de comunicación eficaces, que por ahora son inexistentes.

Mientras los medios no terminen de convertirse en instituciones democráticas, que garanticen el espacio de autonomía para el ejercicio del periodismo profesional, con reglas del juego éticas claramente establecidas al interior de las empresas y compartidas como un contrato-compromiso con el público, su aporte a la democracia será incompleto. Algunos medios en Centroamérica ya han dado algunos pasos importantes en esa dirección, pero para la mayoría aún hay mucho camino por recorrer.

## **VOLVER AL PUNTO DE PARTIDA**

Y aquí regresamos al inicio de mis reflexiones, sobre la relación inseparable que existe entre el periodismo crítico y la democracia. Nos necesitamos mutuamente. Y ante la tentación que a veces padecemos los periodistas de suplantar el rol de los partidos políticos y las otras instituciones en crisis, tenemos que recordar todos los días que los periodistas no somos jueces, ni detectives, ni policías, ni contralores. Nuestra misión no es sustituir a las otras instituciones democráticas, ni a los partidos políticos, sino hacer que funcionen, y que rindan cuentas ante la sociedad.

Nuestra misión es la misma de siempre: investigar lo que otros ocultan, contar buenas historias, y vivir el periodismo con una mezcla de pasión por el oficio, e indignación ante los abusos de poder.

## BIBLIOGRAFÍA

El poder de las Identidades (Volumen II de La Era de la Información), **Manuel Castells**.

El turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización, **Carlos F. Chamorro**, junio 2,001.

El poder de la prensa: entre el mercado y el Estado, (Documento interno, Estado de la Región PNUD), **Carlos F. Chamorro**, Diciembre 2002.

“Media in South America, between the hard rock of the state and the hard place of the market”, **Silvio Waisbord**, en *Dewesternizing Media Studies*, editado por James Curran t Myung-Ling Park.

Cinco Lecciones de Moral, **Humberto Eco**.

Media Power in politics, **Doris Graber**.

Homo Videns, la sociedad teledirigida, **Giovanni Sartori**.

El agotamiento de la política, los parlamentos y las nuevas lógicas de los medios, **Constantino Urcuyo**, enero 2,001.

Informes anuales y reportes especiales de las siguientes organizaciones:

Committee to Protect Journalists (CPJ) [www.cpj.org](http://www.cpj.org)

Reporteros sin Fronteras [www.rsf.org](http://www.rsf.org)

Relatoría de Libertad de Expresión OEA [www.cidh.org/relatoria/](http://www.cidh.org/relatoria/)

Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) [www.sipiapa.org](http://www.sipiapa.org)

Indicadores de Periodismo y Democracia en América Latina, Fernando Ruiz, Universidad Austral [www.cadal.org](http://www.cadal.org)

Observatorio de Medios de Nicaragua [www.cinco.org.ni](http://www.cinco.org.ni)



## DEMOCRACIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### Una relación controversial en el sistema político

Manuel Torres Calderón

#### ANTECEDENTES

Cuando en Honduras inició la transición de los gobiernos militares a los gobiernos civiles (1980-82), únicamente se reconoció un tipo de democracia, la denominada “representativa”, y con ella se optó por un instrumento absoluto de legitimación: el sufragio. Se afirmó, en el artículo 60 de la Constitución de la República, que “todos los hondureños son iguales ante la ley”. Nada más distante de la realidad. La democracia representativa en el escenario nacional es el típico caso del mensajero que en el camino se queda con el mensaje.

Como lo señala O’Donnel para América Latina, más que una democracia representativa se trató de una democracia delegativa en la cual la clase política asume encarnar los intereses nacionales y, por lo tanto, no admite controles u oposiciones, salvo los que provengan de los factores reales de poder: Fuerzas Armadas, sector empresarial y embajada de EEUU, y esa diversificación de sujetos e intereses etiquetados en años más recientes como “poderes fácticos”, nacionales e internacionales, lícitos e ilícitos, o esa perversa combinación de lícitos-ilícitos que prolifera en la actualidad, como el narcotráfico y otros formas del crimen organizado.

En 1982 lo que ocurrió fue la suscripción de un nuevo pacto político entre las elites, luego de un prolongado reinado militar. No resultó extraño que las reglas de la transición fueran definidas por los uniformados y la embajada estadounidense, en el contexto del conflicto centroamericano. Transición que era múltiple, pero se redujo al traspaso formal de la administración pública de manos militares a civiles.

En la definición de esas reglas no hubo consenso de objetivos y visiones entre las figuras del poder y la ciudadanía. Nada se habló de las transiciones cultural, social, jurídica y, mucho menos, económica. Una transición política sin el acompañamiento de una transición económica democrática está condenada a ver, en cualquier momento, saltar la tapadera por los aires. El pacto del 82 se inició y concluyó sin discusión, ni verdadero debate público. No hubo cambios en la tradición cultural autoritaria e impositiva. La resurrección civil que tenía lugar era de

los políticos y sus partidos, no de la ciudadanía y sus derechos.

Precisar la denominación de origen de la transición es fundamental porque de una democracia delegativa surge un determinado tipo de ejercicio de la política y el poder, y también un determinado tipo de Estado. Los gobiernos electos se convierten en enemigos o adversarios *naturales* de las instituciones que le tienen que controlar o que forman parte de los mecanismos de peso y contrapeso que existen en el Estado y la sociedad. La impunidad es prioritaria para los grupos de poder.

El concepto que se asume es que el Presidente resulta elegido por una mayoría de los votos hábiles y a partir de eso tiene la posibilidad, y hasta la obligación, de gobernar como mejor le parece, sin ningún freno o cortapisa. Para ello busca dominar o tener la mayor influencia posible en las decisiones del Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, organismos contralores y en la opinión pública. Esas instituciones son presas a las que se aferran con mandíbulas de acero.

Todos los conceptos y prácticas que en la teoría se asocian al modelo democrático se alteran, incluyendo, por supuesto, los criterios de *rendición de cuentas* y *transparencia*. Es muy parecido al caudillismo tradicional, de las viejas dictaduras, salvo en que en la actualidad está sometido a un acuerdo explícito de respetar el principio constitucional de “alternabilidad”, es decir, acatar que cada cuatro años el sistema organiza una consulta electoral y escoge un relevo formal.

La oposición y las libertades públicas encajan a medias en ese modelo de cultura política. Se aceptan en tanto no limiten las decisiones del centro de poder o se le ocurra fiscalizarlo. El Estado resultante se vuelve burocrático, patrimonial y clientelar. Su carácter pendular oscila entre la defensa de intereses corporativos y las demandas de la ciudadanía, lo que lo hace dependiente de diversos mecanismos de mediación y mediatización que le permitan decir lo que quiere decir y escuchar lo que quiere escuchar.

Este punto es importante puesto que si la naturaleza delegada del ejercicio del poder sirve para beneficiar a unos en desmedro de otros, entonces explica que en Honduras no se haya podido construir un régimen de opinión pública, formado en un proceso de consenso al interior de nuestra sociedad, y hay que subrayar la palabra consenso ya que la opinión pública no es más que el ejercicio mismo de la democracia. La opinión pública, cuando existe y

actúa, se convierte en un límite tanto para un Estado autoritario como para uno democrático. Siguiendo las ideas de Bobbio y de Sartori, habrá que entender la opinión pública como un concepto político que va más allá de la condición de consumidor de algún medio de información y comunicación. Por “pública” se alude a la “opinión” ciudadana; aquella que tiene un sentido de identidad y preocupación por el futuro de la comunidad o sociedad a la que pertenece y que al tomar partido por una idea o propuesta demanda cambios en el ámbito de lo público. Tener una “opinión” implica contar con la información veraz para debatir, criticar, asumir...el ejercicio del poder.

¿Cómo se asume y cómo se expresa la opinión pública? Hay muchos medios o mecanismos, desde los ligados a los sistemas de información y comunicación, que se han multiplicado en los últimos años, hasta los sistemas de consulta y participación, como el sufragio, referendo y plebiscito, de concreciones más lentas. En Honduras todos esos medios o mecanismos resultaron deficitarios respecto a la ciudadanía al obedecer a un interés monopólico de poder. En la práctica el sistema ha sido tergiversado y tardío. Apenas una semana antes del golpe de Estado, el Congreso Nacional aprobó la ley del Referéndum y Plebiscito, luego de casi 30 años de que ese derecho vegetara inerte en el articulado constitucional, y lo que se aprobó sigue siendo un instrumento del poder y no de la ciudadanía.

Lo anterior confirma un hecho esencial y es que no es el mecanismo en sí el que determina la existencia de “opinión pública”, la abundancia de medios de información o las opciones de la llamada “democracia participativa”, sino la capacidad que tiene esa “opinión pública” de ser efectivamente tomada en cuenta y disponer de la libertad real de seleccionar la opción que le conviene. Ahí es donde surge otro concepto cardinal en la relación Estado-Ciudadanía y es el de legitimidad. La “opinión pública” que el sistema mediático ha tratado de “legitimar” en Honduras es la formada de arriba-abajo, inmersa en lo que algunos académicos denominan el “modelo de cascada”. Para cumplir ese cometido, los medios se encargan de reproducir –no cuestionar- los puntos de vista de la élite económica y política dominante, al margen del partido político gobernante. Bajo ese esquema, a la ciudadanía se le moldea bajo ideas conservadoras y se la considera sujeto pasivo, como lo enseña el viejo y anacrónico esquema comunicacional de *emisor-mensaje/canal-receptor*. En ese esquema no es necesaria la “democracia” porque a quienes lo controlan no les interesa el disenso de la ciudadanía. Los medios y sus operadores se consideran depositarios de la libertad de expresión o de

pensamiento. Es su propia versión “delegativa” de la “representatividad”: *la voz de los sin voz, la voz informativa del pueblo, la verdad en sus manos*. Sartori sostiene que en una sociedad democrática debe existir una estructura de los medios de comunicación que sea plural, que refleje distintos centros de opinión, distintas posibles verdades que correspondan a la diversidad de los ciudadanos, pero, en un régimen autocrático, autoritario lo que existen son estructuras monocéntricas de comunicación, reflejando las relaciones asimétricas del poder, de manera tal que sólo trasciende lo que a los de arriba conviene que trascienda. El ocultamiento y la secretividad se vuelven cotidianos. El estado se vuelve opaco, adicto a la manipulación.

No extraña que a lo largo de la transición las formas de comunicación asociadas al poder político, militar y empresarial asumieran una narrativa que busca encubrir, no descubrir la complejidad de las relaciones sociales y productivas y que en lugar de cohesión social terminaran promoviendo la desintegración social, como se reveló con el golpe de Estado. La censura, en una amplia variedad de modalidades, se afinó como un instrumento de control aplicado a quienes piensen distinto.

En el origen de la propia transición surgió, simultáneo, un proceso de “precarización de la información”, entendido como el conjunto de condiciones materiales y subjetivas que llevan implícitas para la consolidación de las elites la negación del derecho a la información pública. En todas las salas de redacción se impuso un código no escrito de lo que era publicable e impublicable, permitido y no permitido, tolerable o intolerable, al ritmo de los conflictos, acuerdos, pactos e intereses en juego. Aquello fue una espiral ascendente o más bien degradante que trajo graves consecuencias. Una de ellas es que a la transición hondureña le faltó una prensa democrática que la acompañara. Con todo y lo que muchos españoles pudieran objetar al ejemplo, se puede afirmar que no hubo un diario *El País* que porfiara en un proyecto de nación, entre otras razones porque la transición hondureña únicamente tuvo una línea de salida, no de llegada. Hubo excepciones y esfuerzos aislados, como la línea editorial de Diario Tiempo que escribió comentarios memorables en coyunturas vergonzantes, como aquel de “Todo está perdido, incluso el honor”, en alusión a la ocupación militar de la “contra” en territorio hondureño, pero en general los medios fortalecieron el capital privado de sus propietarios y no el capital social de la ciudadanía. Existe una gran diferencia entre ambos propósitos. El saldo fue que pasados los años la precarización de la información,



estrechamente ligada al acceso de privilegios y a la corrupción, promovió la desprotección social y política de la sociedad ante los abusos del poder o sus malas prácticas.

¿Qué tareas encomendó la *democracia delegativa* hondureña a los medios masivos de comunicación? Entre otras se puede citar:

Promover la estabilidad social, dosificando la expectativa del “cambio” en el sistema social.

Imponer la agenda pública, haciendo aparecer o desaparecer instituciones, propuestas y fuentes.

Legitimar el sistema político, económico y social vigente creando falsos consensos o disensos en torno a los problemas centrales del país.

¿Cómo se cumplen esas tareas? El libreto del poder define líneas generales que se adaptan a formatos (escritos, electrónicos, digitales) y circunstancias (coyunturas). No es un manual de *pe a pa* en el cual se prevengan todas las variantes posibles a reprimir o un recetario de lo que debe hacerse. En el país no ha existido la censura clásica de los gobiernos dictatoriales con una minuta de calificativos a emplear o cómo decirlo. La censura no se encarnó en un oscuro personaje, con gabardina y sombrero de ala corta, como salido de una novela, ni se creó una oficina adscrita a Casa Presidencial donde se diera el visto bueno a todos los contenidos antes de su publicación, tachando lo prohibido y dando vía libre a lo permitido. Eso era tan inviable como improductivo, entre otras razones porque la oferta mediática, sobre todo la electrónica, se viene multiplicando de manera impresionante de año en año. El mecanismo resultó más complejo, entre sutil y violento, y se valoró tanto la información incondicional como el silencio cómplice. Lo que el oficialismo creó fue una serie de esclusas que admitieran sólo lo “políticamente correcto o útil” para el sistema, en una cadena que iba desde la fuente informativa misma –obligada a calcular lo que podía filtrar por las rendijas de la censura- pasando por los periodistas, jefes de redacción, directores, editores, funcionarios de gobierno y anunciantes. Todo operando como un sistema: aceitado, eficaz e implacable.

Operativamente en el escenario nacional se estableció una especie de banda ancha en la cual se desplaza la libertad de expresión. Entre los extremos de esa banda –de más a menos o de menos a más- se gradúa el diálogo y el debate, la noticia y el seguimiento, el disenso y el consenso. Con un relativo grado de autonomía, los operadores del sistema

amplían o disminuyen a discreción los espacios de apertura y su cobertura de los gobiernos, en una especie de acordeón del día a día. Ocurre, por ejemplo, que cuando el propietario de un medio, cualquiera que sea, enfrenta problemas con las autoridades de turno, entonces sus espacios se tornan críticos y aceptan divulgar las voces disidentes que, bajo condiciones rutinarias, son inaceptables o censuradas. Una vez que el diferendo de fondo se resuelve, que el acuerdo llega en la privacidad de las oficinas, entonces las aguas retornan a la normalidad. La historia mediática de Honduras está plagada de ventanas mediáticas que se abren y cierran. Obvio, la cohabitación de los medios con el poder no es gratis, sino que los vuelve beneficiarios de sus recursos pero, también, vulnerables a su crisis. La reconfiguración del espacio social y político que tiene lugar en Honduras, sobre todo a partir del golpe de Estado del 28 de junio de 2009, lo prueba.

La profundidad de la fractura promovida por el golpe ratificó que la transición democrática falló al no cumplir las expectativas prometidas. La mayor parte de la población acumula el desencanto de un modelo diseñado para beneficio de unos pocos, en perjuicio de muchos. No de otra manera se explica que en todos los indicadores de mortalidad, los porcentajes más elevados se concentran en el estrato más pobre. La mortalidad en los hogares más pobres es el doble comparada con los más ricos.

La polarización social no nace aquel 28 de junio. Cualquier investigación prueba que desde 1982 las desigualdades no han hecho más que crecer, incluyendo las brechas basadas en género o en edades. A nivel nacional, y con mayor énfasis en el área rural, los hogares con jefatura femenina son más proclives a ser pobres, y ser menor de 25 años en Honduras no es una ventaja, sino un anatema, condenado a ser víctima de otras formas de discriminación.

En lugar de crear condiciones productivas y sociales que promuevan la integración, el país se transformó en expulsor de su población. A la mayoría la expulsa de la escuela, de los servicios de salud, de las oportunidades de empleo, de la recreación y cultura, de la seguridad y, finalmente, del territorio mismo. El patrón general de la migración se ha vuelto más intenso, ya no se concentra mayoritariamente en el flujo rural-urbano, sino que han crecido en volumen y proporción los flujos urbano-urbano y de Honduras al exterior, en particular EEUU, España e Italia. Algunas fuentes privadas señalan que podría haber hasta 800 mil hondureños en EEUU, incluyendo primera, segunda y tercera generación. Nueve de cada diez

migrantes abandonan su patria en busca de empleo o mejores salarios. Según el PNUD, el ingreso per cápita de los emigrados es 13.4 veces mayor al de los que viven en Honduras, pero es menor al promedio del ingreso per cápita de la población centroamericana que vive en EEUU; aún así hoy constituyen la principal fuente de divisas de la economía nacional.

Lo que en el pasado era un asunto más restringido a hombres en edad productiva, se está extendiendo a mujeres y jóvenes. Migrar es el ejercicio de un derecho, pero no este tipo de migración. Esta migración desintegra, fragmenta, y es reflejo del colapso sostenido de las políticas públicas que pulverizaron el Estado de derecho. Ya en 1998 el huracán Mitch puso al descubierto la extrema vulnerabilidad social y ambiental del país. La combinación de ambas explicó el gran impacto de ese fenómeno natural. Un modelo de sociedad y gestión pública mostró su agotamiento.

La prensa tendría que haber dado cuenta de ese deterioro, advertido de sus consecuencias e incidido para corregirlas, pero no lo hizo. En cualquier país democrático lo usual es que entre el poder y la prensa haya una relación con una tendencia a la conflictividad; en Honduras ha sido lo opuesto. Desde un inicio los medios se vincularon a gobiernos, poderes políticos y económicos que determinan su orientación y agenda. La función social de la prensa se subordinó a beneficios privados o corporativos, empezando por sus propietarios. Los dueños de los medios tienen una responsabilidad ineludible en el fracaso democrático. Se dedicaron a contar el dinero que ganaban, invertían y multiplicaban. Propiciaron una rutina informativa en la que el usufructo privado del medio no sólo se permitía, sino que promovía. Surgieron relaciones laborales que introducían claros conflictos de interés ético. Directores de informativos autorizados a ganar un porcentaje de la publicidad, estatal o comercial, o periodistas mal pagados que completaban sus ingresos con la venta de uno o dos anuncios en los espacios informativos para los cuales reportaban. Se estableció así la tradición de que el anunciante no sólo compraba un espacio para airear su oferta, sino que también adquiría una cuota de impunidad o de complicidad. La publicidad se convirtió en un bastón blandido a discreción para premiar o castigar. Luego vinieron los negocios mayores para los dueños de los medios, aquellos ligados al presupuesto del Estado, como fuente inagotable de riqueza, o vinculados a la toma de decisiones de la institucionalidad pública, ya sea en un ministerio, el Congreso Nacional o la Corte Suprema de Justicia.

La prensa tuvo que haber denunciado o expuesto toda trasgresión a los valores democráticos y a los principios y preceptos contenidos en la Constitución de la República, así como defender los derechos de la ciudadanía, convertida en opinión pública, sin embargo encontró más lucrativo no hacerlo y cayó así en su gran paradoja de la transición: promovió los bienes y servicios de la democracia formal, pero no fortaleció la cultura ciudadana para exigirlos.

Al político se le concibió como un anunciante y al ciudadano como un consumidor, y la "función social" de la prensa se redujo a facilitar la transferencia de la mercancía "democracia" del político al ciudadano, siempre por la vía vertical, respondiendo al Estado burocrático, clientelar y patrimonial en que se deformó la transición. La democracia se convirtió en una "marca", un término genérico, cuyo empaque se renueva con cada proceso electoral, momento en el cual los medios informan a la sociedad sobre la disponibilidad de nuevos productos y servicios políticos, sin cuestionar los ya existentes o sus antecedentes.

¿Cómo fue la ganancia mediática de esa dependencia mutua entre el poder político-empresarial con los medios?

Honduras es una sociedad que durante años tuvo índices muy bajos de acceso a las diversas tecnologías de comunicación hasta que ese panorama cambió de la mano de los avances tecnológicos, de la acumulación de capital y nuevas inversiones de los propietarios de los medios y de su vinculación clientelar al Estado. Cuando la transición democrática comenzó en 1982 la oferta mediática era reducida: cuatro periódicos nacionales (dos recientes: La Tribuna, 1977; y El Herald, 1979), dos cadenas radiales de cobertura nacional (Emisoras Unidas y Audiovideo) y una compañía de televisión (Canal 5). Faltaba más de una década para el surgimiento de la televisión por cable e internet. La concentración de auditorio en esos medios era casi total. Al oligopolio político bipartidista correspondía un oligopolio mediático.

En los años 90 la situación dio un vuelco. La era digital cobró intensidad, estimulada por la proliferación de medios electrónicos y nuevas tecnologías de comunicación social e interpersonal. Entre 1996 y el 2005 el promedio de hogares con al menos un receptor de televisión pasó de 31.6% a 62.7%, es decir, se duplicó en menos de una década. Tres años después (2008), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) constató que el número de hogares con televisor aumentó a 68%. Nuevos y reveladores datos surgieron para definir una tendencia: 11% de los

hogares tienen computadoras y 70,8% de la población usa teléfonos celulares.

A fines del 2009 las telefónicas privadas de celulares sumaban más de seis millones de líneas activas, muy superior al millón 221,140 abonados registrados a finales del 2005.

¿Cómo se explican esas variaciones de acceso mediático en una sociedad que no tuvo nunca una transición económica y cultural democrática?

La clave está en la relación mutuamente ventajosa entre los medios y el poder para sostener el modelo de sociedad imperante. Una relación que cobró inusitada fuerza a partir de la implantación del modelo de ajuste neoliberal y de la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington a partir de 1990. ¿De qué decisiones o políticas públicas se beneficiaron los medios para su expansión?:

- a) De políticas de privatización o debilitamiento de bienes públicos estratégicos. Un ejemplo: el auge de la telefonía celular a costa del debilitamiento de la telefonía fija de Hondutel.
- b) De la ausencia de políticas culturales de comunicación para la promoción del desarrollo y de la identidad nacional. No existe una política cultural –en general- del Estado hondureños, menos aún en el área de la comunicación.
- c) Del modelo económico e ideológico neoliberal, cuyo motor de crecimiento es el consumo, favorecido con el fenómeno de la emigración y las remesas.

El hecho que entre 1996 y el 2008 se duplicó el promedio de hogares que tenían al menos un receptor de televisión y el acceso de la mayoría de la población a la comunicación telefónica móvil coincide con el período de incremento de las remesas enviadas por los emigrantes, especialmente desde Estados Unidos. De acuerdo con fuentes oficiales (Banco Central) el ingreso de divisas por concepto de remesas familiares como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) pasó de aproximadamente 4% en 1998 a 21% en el 2009.

El destino principal de las remesas ha sido el consumo, incluyendo la necesidad de comunicación entre el migrante y su familia, y esa es la tendencia que las empresas estimulan – con sus pautas publicitarias- a través de los medios masivos de información.

A los propietarios de los principales medios de comunicación, y al sector empresarial y político del que forman parte, les beneficia más un modelo expulsor de mano de obra que uno incluyente y participativo, y esa posición se reflejó en sus líneas editoriales, noticiosas y en la ampliación de sus negocios privados, con o sin el Estado de por medio. Estimulados por el mercado de consumo comercial y político, la proliferación de estaciones de radio y de televisión (sobre todo por cable) es impresionante en los últimos años. En Honduras están autorizadas más de 300 radioemisoras (bandas AM y FM), numerosos canales de televisión (nacionales, regionales y locales) y más de 600 empresas de cable, con una oferta promedio que va de 28 canales de televisión a más de un centenar. La concentración de numerosas frecuencias en pocas manos es notoria.

De la debilidad del Estado, ejecutada con premeditación, alevosía y ventaja, surge el modelo comunicacional de la desinformación, como práctica deliberada, por comisión o por omisión. Ese modelo no es fortuito, ni al azar, sino una consecuencia previsible que se construye de manera permanente.

¿Qué es el modelo comunicacional de la desinformación? En la tradición hondureña es lo contrario a los valores que contiene el Derecho a la Información. La desinformación no es, necesariamente, contra información. La desinformación es tanto cotidiana como coyuntural. Es lograr que los objetivos de la mayor parte de la población sean contrarios a sus propios intereses, como ocurre en cada proceso electoral que en lugar de cuestionar la mala calidad de la democracia representativa que existe, la refrenda. Es todo un juego de medias verdades, de falsedades completas, de sembrar dudas, de engaños conscientes, complicidades y traiciones a la ética y técnica profesional del periodismo. La desinformación no tiene un sello ideológico exclusivo, pero es, a todas luces, ideológica porque tiene de trasfondo objetivos políticos y obedece a otras formas de clientelismo. Una de las armas en las cuales el sistema se vuelve experto es en la creación de escándalos mediáticos buscando que la opinión pública sea inconstante. Se trata de una intoxicación que fomenta la incredulidad y promueve la desmovilización social.

En la crisis derivada del golpe los medios acudieron a todas las figuras públicas posibles para desinformar, incluyendo, en primer plano, a los religiosos. Las principales cabezas del catolicismo y del evangelismo coincidieron en apoyar lo que denominaron “sucesión presidencial”. El Cardenal Oscar Andrés Rodríguez o el pastor Evelio Reyes, para citar apenas dos casos,

encarnaron poner la iglesia a los pies del poder político y empresarial, a gusto con un modelo de sociedad que les permite avanzar cada día por los territorios de la institucionalidad secular y de la evangelización.

El seguimiento sistemático de contenidos de la mayoría de la prensa escrita, radial y televisiva permite constatar, antes, durante y después del golpe, un profundo déficit de investigación y credibilidad en el tratamiento de los temas claves. De esos asuntos suele cubrir sus consecuencias, a menudo con ribetes sensacionalistas, y no sus causas.

En todos estos años de la transición la prensa no asoció el análisis del modelo económico con el incremento de las desigualdades e inequidades. En contraste, la nota roja o el periodismo *light* reemplazaron los grandes temas ausentes de la agenda pública.

La línea editorial e informativa de la mayoría de los medios concentró su atención en la creación de condiciones favorables a los dueños del capital y sus socios, no para la democratización nacional.

Con todo su potencial tecnológico, los medios afinaron sus mecanismos para la multiplicación de expectativas, a condición de que las mismas se canalizaran a través del mercado y del sistema político tradicional. Por eso no causa sorpresa el alineamiento de la mayoría de los grandes medios a favor del golpe de Estado; la sorpresa hubiese sido su rechazo.

Lo anterior permite plantear la siguiente propuesta interpretativa: en Honduras no hubiera ocurrido el golpe de Estado o de ocurrir hubiese sido derrotado si existiera un ejercicio pleno de la libertad de expresión y un régimen de opinión pública democrática.

Dicho de otra manera, el golpe constató la fragilidad de la institucionalidad pública y, simultáneamente, el agotamiento de un sistema mediático que incumplió su responsabilidad básica de informar libremente y promover una ciudadanía comprometida y políticamente formada.

Es conocido que Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, en sus investigaciones sobre el origen de las hambrunas demostró que no se deben tanto a la falta de producción de alimentos o a catástrofes naturales, sino a estructuras sociales, como la falta de democracia y de libertad de prensa.

Según Sen es la democracia, entendida como "movilización colectiva", la que impide que se den crisis de hambre generalizada. Su tesis es que al advertir una catástrofe, sus consecuencias pueden ser prevenibles.

En el caso de Honduras las señales de una fractura social de alto riesgo se advertían desde hace mucho tiempo. Entre ellas:

- a) El incremento de la violencia como un macro desequilibrio social, con nuevos y perturbadores desafíos, entre los cuales destaca el narcotráfico.
- b) El déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente como un macro desequilibrio económico.
- c) La migración masiva como un desequilibrio en la transición demográfica y que convierte las remesas familiares en el sustento principal de la economía.
- d) El desempleo y el subempleo.
- e) La corrupción sistémica.
- f) Una economía muy pequeña, abierta y vulnerable, con exportaciones concentradas en pocos productos y mercados, altamente dependiente de las importaciones petroleras, con una situación energética muy compleja y expuesta a experimentar en forma recurrente catástrofes naturales.
- g) La ausencia de una oposición política alternativa, creíble y con propuestas concretas.
- h) El desfase entre la ciudadanía social, en expansión, y la ciudadanía política, en contracción.

Siguiendo la tesis de Sen, en los medios hondureños la tendencia ante el desgaste acelerado del proceso democrático no fue la alerta temprana o la investigación reveladora, sino la aquiescencia general.

La reacción violenta de la derecha hondureña era previsible al tomar en cuenta que en Honduras apenas 30% de la población puede considerarse como integrada social, es decir que cuenta con los ingresos necesarios para el consumo y la satisfacción de sus necesidades básicas. El resto se diluye entre pobres recientes, víctimas del modelo de ajuste neoliberal; pobres estructurales, que están atados por

generaciones a subsistir, y los pobres extremos, con incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas.

El sistema mediático y el poder político y empresarial están implicados en la ausencia de consensos básicos para enfrentar las desigualdades e inequidades, y en cambio aportan a la consolidación de una sociedad donde la oligarquía se comporta como un enclave.

Una pregunta que tampoco se formuló en 1980-82 fue ¿para qué sirve la libertad de expresión en una transición democrática?

Puede haber muchas respuestas, pero una interesa en particular y es concebir la política como un lugar de encuentro que identifica y soluciona problemas con la participación de todos. Se trata de crear condiciones para una cultura de convivencia, no de exclusión.

No cabe duda que el ejercicio pleno de la libertad de expresión y la construcción de un régimen efectivo de opinión pública democrática es una condición imprescindible para evitar la repetición de otros golpes de Estado.

¿Podrá llenarse ese vacío? Hay una consideración excepcional a tomar en cuenta para sostener un optimismo cauteloso: el golpe de Estado es la primera crisis que afectó directamente a la sociedad mediática hondureña. En ninguna circunstancia previa había pasado. Los huracanes Mitch (1998) y Fifi (1974) desnudaron toda la debilidad y fragilidad del Estado, desestabilizaron su economía y provocaron retrocesos de varios años en materia de Gobernabilidad, pero el sistema mediático no resintió su impacto. Paradójicamente, en circunstancias de tragedias humanas y materiales de alta intensidad, mientras la institucionalidad se debilitaba, los medios lavaban y fortalecían su imagen e influencia. Su capacidad de intermediación, aprovechando sus atributos técnicos de inmediatez y denuncia, suplía la debilidad institucional para atender las emergencias. El llamado periodismo de socorro hacía olvidar cualquier señalamiento crítico anterior. La población damnificada decía: "es un periodismo corrupto, pero nos está auxiliando". Los medios siempre han tenido una habilidad para reciclarse y volverse casi imprescindibles. Incluso las tragedias le han sido rentables en materia de circulación, publicidad y credibilidad. El golpe del 28 de junio fue la excepción. La manipulación extrema que los poderes fácticos hicieron de la mayoría de los medios, su desfachatez para mentir, los expuso de manera abierta y descarada al rechazo popular, al grado que en

Honduras se popularizó el concepto de *terrorismo mediático*; aquel que desde un micrófono, una pantalla y unas páginas respaldaba la represión generalizada a la oposición. Contrario al silencio cómplice de muchos medios argentinos a la brutalidad de la dictadura militar de los 70, en Honduras más que silencio hubo invocación a la violencia y abuso de los derechos humanos.

Con el *terrorismo mediático* se confirmó que el mal periodismo no es inofensivo; todo lo contrario. En un momento en el cual el país demandaba diálogo y respeto a las leyes, lo que impuso fue la incomunicación y la indefensión que afectó a gran parte de la población. El público que por años les había sido fiel y que resistió al golpe esperaba de los medios una actitud que ayudara a revertir la situación, no a consolidarla. De pronto, esa población entendió que del país siempre se habían proyectado dos lecturas: una; la real; la otra; la irreal.

El rechazo a la prensa golpista fue inmediato. Ocurrió una inesperada migración de audiencias, que aún se mantiene, a favor de los medios que resistieron presiones, agresiones y censuras. Radio Globo se convirtió en la más escuchada y re-transmitida del país. La fidelidad a medios tradicionales de información se rompió. La más perjudicada por su propia actitud fue Radio América que hasta entonces se hacía llamar "La voz informativa del pueblo".

A nivel escrito también hubo repercusiones. De los cuatro periódicos, únicamente Diario Tiempo asumió una actitud distinta. Las represalias publicitarias se dejaron sentir casi de inmediato en su contra, varios anunciantes afines al golpe dejaron de pautar, pero la circulación del periódico aumentó radicalmente. Un porcentaje significativo del público que compraba La Prensa, El Herald o La Tribuna dejó de hacerlo y prefirió cambiarse a Tiempo. Su director, Manuel Gamero, estima que el tiraje llegó a incrementarse en 300%, lo cual hubiese sido imposible de lograr bajo otras circunstancias.

De muchas maneras, la sociedad hondureña rompió el cerco informativo y se enteró de que la oposición no sólo existía, sino que estaba en lucha. Las nuevas tecnologías de la industria hicieron su estreno social bajo aplicaciones políticas beligerantes: los teléfonos celulares y los *mensajitos*, el Internet y la amplia variedad de mecanismos que posibilita: radioemisoras, televisoras, páginas web, periódicos digitales, blogs, youtube, facebook, etc. A través de ellos se convocaba a manifestaciones, se hacían denuncias puntuales, se alertaba de amenazas y se transmitía solidaridad.

Lo interesante de ese proceso es que resaltó la necesidad de una *narrativa de la veracidad* en la cual la población adquiere conciencia del alto poder de la comunicación. Para el golpismo se presentó un reto inesperado: no se trataba ya de controlar únicamente a los medios, sino que las personas se habían convertido, a la vez, en fuentes y medios, algo mucho más difícil de controlar. Incluso varió la identificación del auditorio: el público-masa inició una transición hacia el público-red.

De igual forma se registra otro hecho interesante: los minifundios mediáticos, traducidos en pequeñas empresas periodísticas o en programas contratados mostraron su importancia. La calidad y forma con que los comunicadores sociales aprovecharon esa oportunidad es otro tema a discutir, pero se constató que los grandes medios ya no sólo competían entre sí sino que enfrentaban también una multitud de pequeños medios y otros formatos de comunicación que asumían criterios de oposición, aunque no de contraste en términos éticos y profesionales. Un medio puede ser de oposición sin ser de contraste, es decir, sin acatar las normas éticas y técnicas de informar. Entre una emisora oficialista como HRN y una de oposición, como Radio Globo, la principal diferencia es que una estaba a favor del golpe y otra en contra; una formaba parte de los que agredían, y otra de los que eran agredidos; pero igual se trabajaba sin profundizar en la verdad de los hechos.

## PERSPECTIVAS

Como punto de partida: una primera consideración de la crisis en curso es respetar la complejidad de la realidad que vive nuestro país. Otro aspecto es superar los enfoques reduccionistas o emotivos y buscar perspectivas integradoras de variables múltiples.

Para ello es necesario restaurar la dimensión ética del debate político y mediático, lo que implica reconocer que un tipo de periodismo o comunicación tradicional entro en agonía con los acontecimientos del 28 de junio, pero que no lo ha reemplazado un periodismo que lo reemplace. Diario Tiempo y Radio Progreso, para citar dos casos emblemáticos, mantienen la posición editorial que los ha caracterizado; se puede decir que en lo sustancial no han variado.

Diferente es la posición de medios electrónicos como Radio Globo y Canal 36 que también asumieron una actitud beligerante ante el golpe, denunciando atropellos a los derechos humanos e incluso convirtiéndose en víctimas también de la represión política, pero cuya posición política está condicionada a los intereses personales, fundamentalmente

económicos y de militancia partidaria de sus propietarios y personal periodístico de confianza. De momento parece que siguen sin aprender la lección que han sufrido los medios tradicionales. En términos generales han creado una burbuja de periodismo que encaja forzado en el concepto alternativo y que es muy débil, propenso a revertir en cualquier momento sus posiciones. Bajo la amenaza del golpismo y la adhesión al zelayismo, esos medios encontraron la excusa para practicar un periodismo muy parecido al de sus rivales, sólo que con liderazgos confrontados.

Para quienes estamos convencidos que el sistema mediático ha fallado y debe ser renovado, aparece como desafío pensar qué hacer como alternativa a lo que hemos estado haciendo o defendiendo en esta coyuntura. ¿Qué hacer ante la corrupción, el clientelismo, los excesos y la falta de ética que caracteriza la práctica de la comunicación social y la política? ¿Cómo superar el manoseado concepto de los medios de prensa como un “cuarto poder”? ¿Cómo responder desde la información y el análisis a los grandes retos económicos y sociales?, ¿Cómo crear un efectivo sistema de pesos y contrapesos políticos?, ¿Qué se debe hacer para encontrar los ejes aglutinadores de una agenda pública que haga posible a la sociedad sobrevivir a la extraordinaria desigualdad y la fractura pos golpe? o ¿cómo evitar que a los medios les resulte rentable ser el escenario de la confrontación, que es tan típico para la lógica tradicional de hacer comunicación?

La oposición surgida al golpe es, de alguna manera, una conquista social y política que no puede depender para crecer del padrino del sistema mediático tradicional, en cualquiera de sus formas. Es posible que de este trauma haya surgido una tendencia mediática novedosa; y la lucha será evitar que la tergiversen o anulen. Su riqueza es la diversidad y la pluralidad; no la uniformidad o la intolerancia. El desafío es fuerte porque lo más probable es que un cambio de actitud de la ciudadanía hondureña no sea una consecuencia automática de los acontecimientos, sino que debe responder a otra lógica de provocación, convocatoria y formación en la que los medios aportarán una cuota decisiva.

## EJES ESTRATÉGICOS

A partir de estas críticas al sistema mediático surgen nuevos ejes estratégicos para pensar la cuestión de la libertad de expresión, la democracia y el sistema político. Ocho propuestas interpretativas se someten a consideración de este debate

El sistema mediático requiere fiscalización social. Su tendencia es a perseguir los intereses corporativos o personales de sus propietarios o periodistas, que no necesariamente son los intereses del resto de la sociedad. Sin fiscalización social los medios corren el riesgo de excederse en su propio poder. La transparencia se le debe exigir también a los medios.

El sistema mediático siempre será tentado o codiciado desde el poder. Es previsible y hasta inevitable que desde el poder político o económico se pretenda el control de los medios de comunicación. Cada vez que la prensa se asocia con el poder pierde la libertad de expresión.

El sistema mediático debe poseer mecanismos de autorregulación. Es imprescindible que tanto las empresas mediáticas como los comunicadores sociales cuenten con instrumentos efectivos de autorregulación, entre los que pueden mencionarse los Defensores de Lectores o las cláusulas de objeción de conciencia.

El sistema mediático debe garantizar los valores éticos y profesionales en el manejo de la información. Cuando la información no es veraz, los mecanismos de peso y contrapeso no funcionan adecuadamente.

El sistema mediático debe tener condiciones que eviten la concentración del mismo en pocas manos. En Honduras la concentración del poder mediático posibilita o refuerza que los propietarios lo utilicen como un instrumento de poder o incidencia para negociar con el Estado o sacar un mayor provecho para su capital.

El sistema mediático debe reconocer la información y el conocimiento como un bien público, no privado. Los propietarios de medios y comunicadores sociales no pueden olvidar la función social que les corresponde. La información no les pertenece; su responsabilidad es divulgarla con el máximo de credibilidad posible.

El sistema mediático debe innovarse tecnológicamente sin que implique un alejamiento de la identidad y responsabilidad social de su contenido. Los incentivos tecnológicos son importantes (diseño, capacidad de impresión, mecanismos de distribución, uso de multimedia, etc.) pero sin que ello suponga que sujeten la calidad de los contenidos.

El sistema mediático debe disponer de un mecanismo de capacitación permanente en los valores del periodismo y la comunicación social. Es necesario que los periodistas estén conscientes de la influencia que poseen en la formación de la opinión pública y en

la formulación de políticas sociales. Ello demanda, también, que desde la academia haya una renovación profunda de sus programas de formación y pedagogía de la enseñanza.

## EN RESÚMEN

El Director del CEDOH, Víctor Meza, expuso en este seminario que el golpe de Estado paradójicamente puede ser una oportunidad para iniciar un proceso de transformación del Estado y la sociedad hondureña, y planteó que para ello se debe combinar el realismo de la inteligencia con el optimismo de la voluntad.

Ese criterio es válido también para el tema del sistema mediático y su relación con la construcción de la democracia y el sistema político.

Interesante fue constatar que a partir del 28 de junio se abrió una nueva etapa en la comunicación social hondureña, marcada por cuatro acontecimientos estratégicos:

- a) La irrupción del espacio digital, con la diversidad de formatos de difusión que brinda internet, desde blogueros hasta emisoras de radio e incluso de televisión no controladas desde el Estado, pasando por esa ventana visual que se llama youtube o el muro virtual de facebook. Muchas capacidades personales de comunicación fueron puestas al servicio de la denuncia y la información, de forma espontánea y creativa.
- b) Las nuevas tecnologías de comunicación interpersonal aparecieron también en el escenario del enfrentamiento. Los dueños de grandes empresas de telefonía celular que formaron y alentaron la conspiración no pudieron evitar que a través de sus mismas redes se informara la otra versión de los acontecimientos. Los mensajitos, por ejemplo, se convirtieron en un mecanismo eficiente de denuncia, alerta y convocatoria.
- c) La ciudadanía se redescubrió a sí misma como una fuente activa de información y opinión. La búsqueda de espacios de difusión no podrá ya ir desligada de la formación de fuentes informativas ciudadanas de calidad. Es más, si tuviera que escoger, priorizaría el desarrollo de las fuentes informativas, reflejo de una ciudadanía que ha dado el paso de lo social a lo político. Si se potencia la horizontalidad de la información ciudadana, ésta no sólo conlleva un componente de democratización sino que por su

misma condición buscara la creación de espacios para manifestarse y trascender. Y;

- d) La crisis incentivó la necesidad de que se estructure y ejecute una propuesta de Política Pública de la Comunicación Social, que implique la recuperación del espectro radial y televisivo como bien público. El Estado laico debe también ser defendido de la invasión de estaciones religiosas que han confundido deliberadamente el espacio de proselitismo privado con lo público. Así como los militares deben volver a los cuarteles, su espacio natural, los religiosos deben volver a sus templos.

Finalmente, una preocupación:

No hay duda que la máscara mediática tradicional se cayó en la sociedad hondureña y que estamos ante una oportunidad de renovación, pero igual que ha ocurrido en otras coyunturas trascendentales corremos el riesgo de perderla sin alcanzar los objetivos deseados.

Quiero reparar en el hecho de que la censura oficial y la represión golpista tuvo éxito en instalar en el país una guerra psicológica con un resultado inquietante: generó en la oposición, como respuesta de sobrevivencia, otro tipo de *censura*, propensa a la intolerancia y la descalificación. Junto a las demandas democráticas y formas de participación ciudadana medran otras formas de cultura autoritaria.

Nuevas manifestaciones de pensamiento único, autoritario y vertical aparecen confrontando las demandas de un debate que resulta imprescindible ante la complejidad del desafío por democratizar Honduras.

Una forma de niebla esparce la advertencia de que o se está totalmente a favor o se está totalmente en contra, sin margen para el pensamiento crítico o incluso, por qué no, el disenso.

En el caso de los instrumentos básicos del periodismo: dudar y preguntar, algunos se atreven a considerarlos en este momento histórico como improcedentes. Ese error los movimientos sociales lo han pagado muy caro en el pasado. Abundan los testimonios y experiencias al respecto.

¿Cuánto tiempo se mantendrá esa situación, conteniendo como dique el desarrollo de la oposición?, no se sabe. En el camino de la ciudadanía del Derecho a la Información y a la Verdad, la experiencia vivida por la sociedad hondureña a partir del 28 de junio apenas comienza.



Capítulo

9

## Democracia, Fuerzas Armadas y Policía

Las reformas en los  
sectores de Defensa y  
Seguridad

Conferencista  
internacional:

**Francisco  
Rojas**

Conferencista  
nacional:

**Leticia  
Salomón**

Panel de  
Especialistas:

**Álvaro Cáliz  
Ariel Montesdeoca  
Wilfredo Alvarado**



## AMÉRICA LATINA

### Características Generales

América Latina se caracteriza, hoy día, principalmente por el avance en la democracia electoral y el fin de los conflictos armados, pero, paralelamente, se experimenta una situación de alta fragmentación y polarización político-social.

La estabilidad en la región, más allá de tener un afianzamiento democrático, no está asegurada, y aunque América Latina se define como una zona de paz, en esta parte del mundo está muriendo más gente que la que muere en las guerras civiles.

Un signo de la inestabilidad en la región es que en los últimos 20 años se han registrado 16 situaciones en las cuales ha habido golpes de Estado o los presidentes han renunciado antes de tiempo, que en la práctica han significado golpes de Estado hechos sobre una supuesta legalidad, pero que han posibilitado el recambio en el poder.

Entre las principales amenazas que enfrenta la región, tal lo planteado en las conferencias de ministros de Defensa y Seguridad, ninguna recae directamente en los temas más ligados a la defensa. El narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen organizado, son los asuntos que más preocupan.

Se plantea la criminalidad internacional como la principal amenaza, junto con el terrorismo, pero la pobreza aparece como un tema esencial que está en la base de lo que genera inestabilidad en la región, lo mismo que el tráfico de personas.

Latinoamérica es una región de desigualdades, donde la inequidad social hace que el 20% más rico de la población capte el 60% del ingreso, frente al 20% más pobre, que en muchos lados no alcanza a llegar al 5%.

La institucionalidad en la región sigue siendo muy débil, las debilidades en el imperio de la ley y la efectividad del gobierno se producen en todos y cada uno de los países y, por otro lado, se carece de una masa crítica capaz de incidir en las políticas públicas.

No todos los problemas importantes de América Latina son problemas de seguridad, el principal problema es la lucha contra la pobreza, contra la inequidad, la falta de cohesión social y de políticas públicas.

En la mayoría de países latinoamericanos hay una relación compleja entre defensa y seguridad. Aunque los avances en la construcción democrática de la defensa han sido importantes, existe todavía, en varios Estados, superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía.

La construcción civil es débil y la institucionalidad en muchos países hace que existan ministros civiles pero al interior de los ministerios de Defensa predomina el estamento militar y no hay orientación civil de más larga perspectiva.

En la región, las nuevas y viejas amenazas tienden a superponerse, lo que se refleja en muchas de las iniciativas en materia de seguridad y defensa, como la "Iniciativa Mérida", o el "Plan Colombia". Esto afecta no solamente la eficiencia de la gestión sino la capacidad de defender de mejor manera el sistema democrático, evitando los abusos y las violaciones de los derechos humanos.

Se producen distintas perspectivas de como mirar las soluciones y las alianzas en el ámbito internacional; la cooperación, bajo liderazgo civil, todavía no se expresa de manera clara en América Latina porque no hay un proyecto político común compartido por el conjunto de la región.

En el ámbito centroamericano, la reforma judicial no ha dado los resultados esperados, tampoco en el ámbito penitenciario para desmilitarizar las cárceles, y preocupa el surgimiento del populismo en el área de la justicia con el tema de aumentar las penas.

La seguridad privada ha registrado un gran crecimiento en toda América Latina con contingentes más numerosos que los de la policía pública, sin que exista control de los inventarios de armas. La seguridad privada muchas veces está impregnada de visiones autoritarias del pasado o, incluso, infiltrada por el crimen organizado.

Un denominador común en Latinoamérica es que hay áreas en las cuales el Estado no está presente, no sólo porque no hay imperio de la ley y porque no está la policía, sino también porque no hay un puesto de salud, no hay una escuela, y tampoco está el Ministerio de Vivienda. Estas zonas quedan en manos de caciques locales que normalmente se vinculan al tráfico de drogas o que se ligan a pandillas juveniles.

## **Tendencia Histórica**

Pese a la crisis financiera mundial, la globalización continuará y la región tendrá un ascendente estadounidense. En Centroamérica, la influencia será mayor por el tema de la migración y las remesas, pero sobre la base de una América Latina cada vez más autónoma que reivindica el multilateralismo como una cuestión esencial.

En América Latina se observa una creciente diferenciación política ideológica, expresada en visiones sobre el desarrollo muy distintas entre diversas subregiones o agrupaciones regionales.

Perdura la superposición de funciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía, con una clara tendencia a confundir los roles de las fuerzas militares con los roles policiales.

Las situaciones de conflictividad por el “derrame vecinal” es otra tendencia importante. Ejemplo, las repercusiones que la lucha contra el narcotráfico en México está teniendo en Guatemala, en Honduras y en El Salvador, lo mismo en el caso de Costa Rica y Panamá.

Persisten conflictos entre Estados que, de no solucionarse, pueden tener impactos sobre las relaciones de más largo plazo.

## **Perspectivas, retos, desafíos**

Entre los principales desafíos que enfrenta América Latina están reforzar la democracia; la erosión del Estado y de la soberanía; mejorar la institucionalidad, la calidad de las políticas públicas, particularmente el problema de la cohesión social para resolver el problema de la pobreza con equidad.

Es necesario construir un concepto común para el conjunto de la región sobre reformas a los sistemas de justicia y de seguridad, sin el cual será difícil establecer formas de cooperación.

También, avanzar en construir confianza para un entendimiento entre los distintos Estados; se necesita más cooperación entre los países de la región y con los otros actores internacionales. Esto será muy difícil si no se cuenta con una sola voz en América Latina para enfrentar todos los problemas comunes.

Es necesario abordar la reforma a los sistemas de seguridad desde una perspectiva amplia, con transparencia y con instancias que sean capaces de tener control, visualizando lo que se está haciendo

tanto desde la perspectiva parlamentaria. Pero también con transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial, y con una sociedad civil que cumpla un rol esencial en la fiscalización y en la capacidad de generación de iniciativas.

En el ámbito de la reforma al sector Defensa es esencial asegurar el liderazgo civil, crear mecanismos institucionales para poder producir una revisión sobre las amenazas, y cómo se pueden introducir enfoque integrales

Es necesario retomar el tema de las percepciones de amenazas por parte de los distintos países latinoamericanos para trabajar en reconstruir una perspectiva asociativa, sobre la base de tener una visión común sobre los principales problemas en la región. Una prioridad debería ser la lucha en contra de las actividades del narcotráfico.

## **HONDURAS**

### **Características generales**

Las Fuerzas Armadas de Honduras no terminan de identificar su rol en la democracia. No saben si son guardianes de las fronteras, del bosque, del orden político o de los intereses económicos. Tienen deformado su papel porque la Constitución de 1982 les otorgó demasiadas funciones asociadas a su papel de guardián de la democracia.

Los políticos y las Fuerzas Armadas han confundido los objetivos nacionales con los objetivos de Defensa.

No se acata el mandato constitucional de que las Fuerzas Armadas son una institución apolítica, obediente y no deliberante. Existe una débil conducción civil de la defensa y de la seguridad, no hay conocimiento del tema por parte de los políticos y tampoco tienen formación o capacidad en esta materia.

Los principios básicos de una democracia, en materia de subordinación militar al poder civil, no se cumplen en Honduras. La Secretaría de Defensa funciona como un apéndice de las Fuerzas Armadas, como una instancia tramitadora ante la presidencia de la República, y no se ejerce ningún control sobre el presupuesto de la institución castrense.

La educación militar sigue siendo una educación ideologizada, anquilosada y atrapada en los fantasmas de la guerra fría. La formación en derechos humanos es artificial, inconsistente y desconectada totalmente de la realidad.

Se asume que el tema de defensa es un tema militar y que el de seguridad es asunto policial y también militar, lo que explica el nombramiento, en los últimos años, de exmilitares en la conducción de la institución policial.

La Policía mantiene características similares a las de los militares, se sustrajo del control militar pero no apareció una nueva Policía, de ahí que persiste la deformación funcional y procedimental que le caracterizó cuando dependía de las fuerzas armadas.

Se intensificaron viejos vicios, en particular, ineficiencia y corrupción, débil formación y asimilación en derechos humanos, en ambas instituciones la debilidad es fuerte, a pesar de que organismos de derechos humanos impulsaron muchos cursos y talleres de capacitación.

En la Policía hay un desconocimiento de su condición de servidores de la ciudadanía, débil formación y capacitación en valores democráticos y de las obligaciones derivadas de la democracia.

El incremento en la inseguridad hizo que Fuerzas Armadas y Policía se juntaran para desempeñar funciones policiales, con el consentimiento de los diferentes gobiernos.

En la crisis política hondureña, la politización de las Fuerzas Armadas y de la Policía se tradujo en un posicionamiento a favor de uno de los grupos en conflicto, mostrando a la institución como un ente deliberante; resurgieron los fantasmas de la guerra fría, la ideologización del discurso y de las actitudes.

Hubo un comportamiento de agresividad contra los que estaban en desacuerdo e impunidad coyuntural que incrementó la violación de las garantías individuales. Se evidenció, asimismo, un desconocimiento del derecho de la ciudadanía a manifestarse, a movilizarse y a expresarse.

En estas circunstancias, la conjugación de nuevas y viejas amenazas sugiere escenarios de peligro en Honduras, en un momento histórico en el que no hay capacidades democráticas ni de respuesta para enfrentarlos.

En el 2010 hay una combinación tétrica de violencia social, violencia política y violencia institucional, a lo que se suma el doble estándar de la justicia y la criminalización de la protesta y de la pobreza.

En el interior de la Policía se percibe la influencia política como uno de los grandes problemas que

inciden en la gestión institucional y, por otro lado, hay conciencia sobre las causas del conflicto social, acrecentado éste por la falta de respuestas a las demandas sociales.

No obstante que se han planteado reformas en el área de seguridad y de justicia, no se ha visto un avance que signifique una transformación en este sector y, por el contrario, en algunos casos se ha producido un retroceso.

### Tendencia histórica

Las Fuerzas Armadas tienen una historia de encuentros y desencuentros con la sociedad hondureña, lo que se traduce en movimientos pendulares, que las acercan o las alejan, y que están fuertemente influidos por el contexto regional e internacional.

Así se explica que en los años 60 las Fuerzas Armadas fueron esencialmente represivas, en el contexto de la guerra fría. En los años 70 tornaron a ser reformistas, impulsando un proceso de reforma agraria, en sintonía con las líneas reformistas, de ese entonces, en Perú y en Panamá.

En los años 80 vuelven al modelo represivo, por efecto de la guerra civil centroamericana. Ya en los años 90, desde la mitad de la década, hasta el 2009, se replegaron a los cuarteles y se aproximaron más a la sociedad, no obstante el nuevo contexto de neoliberalismo que suscitó alguna movilización social.

En los 14 años previos al golpe de Estado, disminuyó el índice de rechazo social a las Fuerzas Armadas logrando éstas reposicionarse en un contexto de legitimidad.

Los artículos constitucionales relacionados con las Fuerzas Armadas confirman el ambiente desfasado en que se emitió la Constitución de 1982: pugna interpartidaria, conflictos políticos, guerra civil, tradición golpista y falta de credibilidad en el sistema de justicia.

En el campo de la seguridad, casi todos los gobiernos han tenido serias limitaciones para manejar los temas de defensa y de seguridad, y han contribuido a afianzar la idea errónea de que los militares deben estar en la calle en funciones de seguridad interna.

Al desaparecer el concepto tradicional de soberanía en el Estado-Nación se ha planteado una serie de retos a la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y en cómo adaptarse a la pérdida de una serie de

funcionalidades originales que legitimaban su existencia, como parte integral y co-gestores de los Estados modernos.

Por lo tanto, se da una contradicción entre la función original de las Fuerzas Armadas, básicamente referidas a la guerra, y las nuevas tendencias en un mundo globalizado en donde las amenazas están a lo interno, no en el ámbito militar sino en el de seguridad.

### **Perspectivas, retos, desafíos**

En materia de defensa y seguridad se plantean las siguientes necesidades:

Revisar, discutir, debatir y reducir las Fuerzas Armadas a funciones de defensa exclusivamente, quitando las demás que se pueden convertir en una amenaza para la democracia.

Revisar toda la normativa que limite la afirmación al control civil sobre militares y policía.

Revisar todo el sistema de enseñanza militar y policial; someter a un proceso de reflexión interna en cada institución el papel que asumieron antes, durante y después del golpe bajo el prisma de los derechos individuales; rendición de cuentas institucional y gubernamental sobre la violación de derechos humanos; iniciar un proceso de conocimiento y debate sobre el contenido del Libro de Defensa Nacional; promover la creación de diplomados, seminarios, talleres, maestrías, en temas de defensa y seguridad; Modernizar los servicios de inteligencia y asegurar el control civil sobre los mismos.

Es urgente pensar en el inicio de procesos de reforma militar y policial, considerando tres aspectos:

- a) Establecer un proceso de formación y capacitación del liderazgo político en temas de defensa y seguridad desde su inserción en la democracia.
- b) El mismo proceso con organizaciones sociales para ir creando una base amplia de seguimiento y monitoreo en ambos temas.
- c) Impulsar políticas de defensa y seguridad que digan qué hacer, por qué hacerlo, para qué hacerlo, con qué recursos y en cuánto tiempo.

Una política así debería tener una visión de largo plazo, tener una visión de Estado, y tener una visión de política pública.

Se requiere de voluntad política para que las instituciones de las fuerzas públicas se abran para tener un diálogo profundo que aborde todos los temas de la seguridad que no son sólo los temas del poder judicial, sino también de la educación, la de prevención.

Sería muy importante, de parte de la cooperación, que pudiera promoverse una conferencia regional que genere un debate sobre la seguridad y la defensa en la región, dado que la Comisión Interamericana ha señalado el fracaso de las políticas de seguridad en la región.

Otro desafío es la construcción o la promoción de una demanda social, verdadera en estos temas. Además, las capacidades de conducción, de dirección civil, capacidades de conducción y de interlocución civil.

Repensar, y revisar aquellos desafíos ya identificados pero que es necesario verificar la estrategia de cómo se fueron construyendo: el tema de la doctrina, el procedimiento, depuración de las fuerzas, investigación criminal, inteligencia, y los controles internos.

Es necesaria una sanción interna política, jurídica, cultural, a las violaciones de derechos humanos que se cometieron en el contexto del golpe de Estado. Si esto no se resuelve, estará latente que en la próxima crisis se vuelva a actuar de la misma manera.

## DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA

Las reformas en los sectores de Defensa y Seguridad

Francisco Rojas

### TENDENCIAS Y DESAFÍOS DE AMÉRICA LATINA HOY

La región latinoamericana y caribeña muestra en la actualidad algunas tendencias y desafíos respecto al contexto internacional y su posición en éste.

*Una región democrática:* En la década de los setenta existían únicamente 4 países latinoamericanos con gobiernos democráticos: Colombia, Costa Rica, Venezuela y México. Actualmente la democracia en América Latina es fuerte, los gobiernos surgidos de elecciones abiertas y transparentes son la regla. Los países de la región, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), acordaron la Carta Democrática<sup>165</sup> como documento esencial que pone de manifiesto que la democracia representativa, como forma de gobierno, es compartida por los pueblos de América. Sin embargo el incremento de la desigualdad social y la falta de cohesión social, entre otros factores estructurales, han provocado una disminución del apoyo a la democracia por parte de los ciudadanos y ciudadanas. El Golpe de Estado en Honduras al presidente Manuel Zelaya la madrugada del 28 de junio de 2009, muestra una situación atípica que ha sido condenada de forma unánime por todos los países de la región<sup>166</sup>, y este puede ser un grave precedente en las relaciones civiles-militares y en la estabilidad democrática en la región. El período electoral, en los años 2009-2010 donde diez países latinoamericanos realizarán elecciones presidenciales obliga a la región a aumentar sus porcentajes de confianza y satisfacción con la democracia, y a buscar

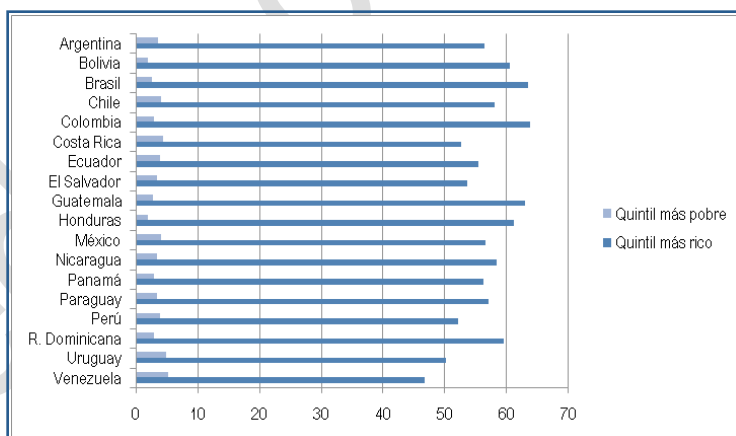
<sup>165</sup> OEA. *Carta Democrática Interamericana*. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>166</sup> Ver OEA. Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la Situación en Honduras. 28 de junio, 2009. En: [www.oas.org](http://www.oas.org); ALBA "Proclama del Consejo Presidencial Extraordinario" 29 de junio, 2009. En: [www.mre.gob.ve](http://www.mre.gob.ve); SICA. "Declaración de los Jefes de Estado del SICA" 29 de junio, 2009. En: [www.sica.int](http://www.sica.int); "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en favor de la Restitución del Orden Constitucional, el Estado de Derecho y las Autoridades Legalmente Constituidas, en la República de Honduras". 29 de junio, 2009. En: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx); "Comunicado de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR sobre intento de golpe de estado en Honduras" 28 de junio, 2009. En: [www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl); "Comunicado del MERCOSUR y Estados Asociados sobre golpe de Estado en Honduras" 28 de junio, 2009. En: [www.mre.gov.py/protempore](http://www.mre.gov.py/protempore); "Secretario General de la CAN rechaza ruptura de orden constitucional en Honduras". 28 de junio, 2009. En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org);

disminuir los niveles de abstención como forma de fortalecer los sistemas políticos democráticos y su gobernabilidad, lo que afianza la convivencia democrática.

*Fragmentación y polarización:* América Latina es la región más inequitativa del mundo, con grandes masas de población marginadas, situación que incrementa la conflictividad en las distintas sociedades: muchas de ellas evidencian profundas crisis de integración social nacional, una fractura en la cohesión social, lo que se refleja en un debilitamiento de los sistemas políticos y, en muchos casos, en un creciente desapego y frustración con la democracia.

### GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL QUINTIL MÁS RICO Y EN EL QUINTIL MÁS POBRE



Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Enero, 2010. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

**Nota:** Las cifras de Bolivia y Honduras corresponden a 2007, las de Chile y Guatemala son del 2006, las de Colombia y Nicaragua son del 2005, y la de El Salvador corresponde al 2007. la cifra de Argentina corresponde a 31 aglomerados urbanos.

*Avances en los indicadores sociales:* A pesar de los enormes retos a los que aún debe enfrentar la región, en los últimos 20 años ha habido progresos importantes en algunos indicadores sociales. A modo de ejemplo puede señalarse que para el 2010 la esperanza de vida en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Bolivia, muestran una esperanza de vida mayor a los 70 años. Asimismo la tasa de analfabetismo promedio de la población pasó de 14,9 en 1990 a 8,3 en el 2010. La región ha logrado reducir la pobreza y la indigencia, aunque mostró un leve repunte en el 2009 como

consecuencia de la crisis económica<sup>167</sup>. La inequidad es persistente.

*Plural en lo político:* Aspectos que dependen de la voluntad y los proyectos políticos de las naciones, tienden a diferenciar aún más a los países de la región. en temas como las diversas visiones de inserción en el proceso de globalización, los modelos de desarrollo político, económico, social, cultural y militar que se busca impulsar, las alianzas internacionales, las opciones referidas al comercio internacional y las formas de relación al interior de los sistemas políticos. El escenario político de la región nos demuestra esta heterogeneidad.

**TABLA 1. AMÉRICA LATINA. ESCENARIO POLÍTICO ACTUAL**

Socialismo del Siglo XXI	Venezuela (Hugo Chávez) Nicaragua (Daniel Ortega) Ecuador (Rafael Correa) Bolivia (Evo Morales) Cuba (Raúl Castro) Paraguay (Fernando Lugo)
Pro Mercado	Panamá (Ricardo Martinelli) Perú (Alan García) Colombia (Juan Manuel Santos) Costa Rica (Laura Chinchilla) Honduras (Porfirio Lobo) Chile (Sebastián Piñera)
Mercado + Políticas Sociales	México (Felipe Calderón) Uruguay (José Mujica) El Salvador (Mauricio Funes) Brasil (Luis I. Lula da Silva) R. Dominicana (Leonel Fernández)
Otros	Haití (Rene Preval) - Argentina (Cristina Fernández)

Fuente: Elaboración propia.

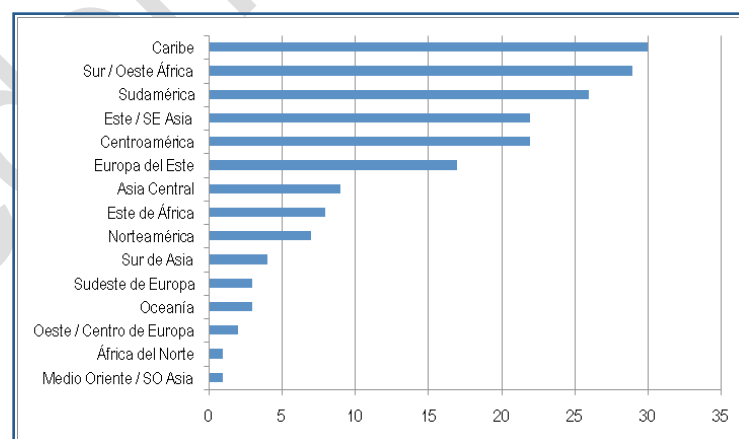
*Impacto de la crisis financiera:* Las consecuencias de la crisis financiera internacional sobre la región son numerosas: reducción en los precios y en los volúmenes de las exportaciones, caída del PIB, aumento del desempleo, caída en los intercambios, merma en las remesas, dificultades en el acceso al crédito, menor inversión, reducción en la ayuda para al desarrollo, mayor proteccionismo, y el aumento de las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos, entre otras.

*Una alta heterogeneidad:* América Latina y el Caribe es diversa y heterogénea si se consideran cuestiones

como las diferencias de los tamaños territoriales y poblacionales, o en sus niveles de desarrollo económico y social o las capacidades militares. A modo de ejemplo se puede señalar que Brasil tiene una población que ronda los 199 millones de personas, mientras que países como Panamá no han alcanzado los 3,5 millones de personas. El Producto Interno Bruto (PIB) por habitante de México, en el 2007, fue de US \$9576; mientras que en Haití éste fue de US \$650. Se calcula que para el 2010 la población analfabeta mayor de 15 años en Chile será de 2,9%, mientras que en Nicaragua alcanzaría el 30,3%<sup>168</sup>.

*Incremento de la violencia por crimen organizado:* América Latina y el Caribe, considerados como región, poseen tasas de homicidios que obligan a pensar que este tipo de violencia constituye una pandemia.

**GRÁFICO 2. TASA DE HOMICIDIOS COMPARADOS. 100 MIL HABITANTES**



Fuente: Naciones Unidas y Banco Mundial. United Nations and World Bank. *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*. Washington D.C. 2007.

Es importante destacar que al mirar los casos nacionales, la región es tan diversa y heterogénea como en otras dimensiones. En efecto, algunas subregiones y países poseen cifras muy altas, por sobre la media regional y mundial; y en otros las cifras son muy bajas. Es así como Chile, Uruguay y Cuba, muestran cifras bajas, en contraste con el Caribe, Colombia, El Salvador, Brasil y Venezuela. En la mayoría de los países de la región ha crecido la violencia y las tasas de homicidios dolosos. Las tasas de América Latina, en el período 2000-2004, fueron de 25,4 por 100mil/hab. Para enfrentar este flagelo

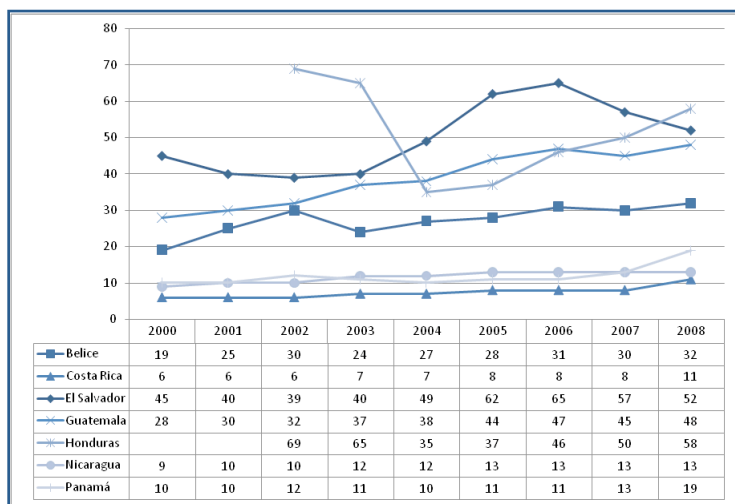
<sup>167</sup> CEPAL. *Bases de datos y publicaciones estadísticas. CEPALSTAT. 2010.* En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

<sup>168</sup> CEPAL. *Op Cit*



existe una frágil, débil y poco consistente institucionalidad regional, hemisférica e iberoamericana. En algunos esquemas subregionales se han establecido secretarías con un mínimo de institucionalidad en este tema, para generar más coordinación y cooperación, pero aun son débiles. Avanzar requiere de mayor integración y transferencia de competencias, lo que en el marco de los conceptos de soberanía vigentes es difícil. Se requerirá una mayor y coherente voluntad política para enfrentar mancomunadamente estas tareas.

**GRÁFICO 3. CENTROAMÉRICA. HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES**

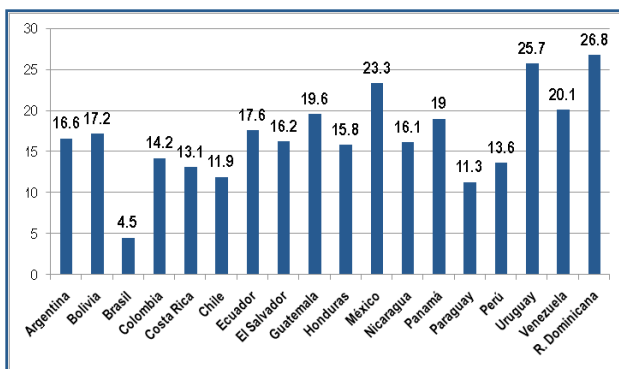


**Fuente:** PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

*Altos grados de desconfianza recíproca:* América Latina se caracteriza por bajos niveles de confianza interpersonal común a todos los países de la región y tiene su máximo en el caso de República Dominicana, 26,8%, y su mínimo en Brasil, 4,5%. Incluso en el caso de República Dominicana, aunque presenta el porcentaje más alto, apenas alcanza poco más de un cuarto de la población total. La baja confianza interpersonal que caracteriza a las sociedades latinoamericanas imposibilita que se formen redes de cooperación más amplias y que se establezca una conciencia compartida de comunidad o incluso de nación<sup>169</sup>.

<sup>169</sup> Rojas Aravena, Francisco. *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe*. VI Informe del Secretario General. Documento presentado a la XVIII Asamblea General de FLACSO. Mayo, 2010.

**GRÁFICO 4. AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN ANUAL DE LA CONFIANZA INTERPERSONAL POR PAÍS (1996 - 2009) (EN TÉRMINOS PORCENTUALES)**



**Fuente:** Corporación Latinobarómetro. *Informes Latinobarómetro 1996-2009*. Disponibles en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

### TENDENCIAS DE FUTURO<sup>170</sup>

Algunas tendencias que marcarán el escenario en el cual se desenvolverán las relaciones de defensa y seguridad de los países de la región se describen a continuación:

a. *La globalización continuará manifestándose en sus más diversas formas, en un contexto de preeminencia estadounidense en la región, manifestada a través de un mayor multilateralismo.* El contexto internacional estará marcado por el proceso de globalización que pese a la crisis financiera global continuará desarrollándose, quizás con menos aceleración y profundidad en algunas dimensiones, como la comercial, pero mantendrá la fuerza en áreas ligadas a las comunicaciones, la innovación y el desarrollo tecnológico. De igual forma los núcleos de poder globales estarán regidos esencialmente por la presencia de tres actores: Estados Unidos, la Unión Europea y China. En este contexto el actor externo de mayor gravitación en la región, pese a los cambios en los márgenes de maniobra experimentados e impulsados por América Latina, continuará siendo Estados Unidos. En el marco de la administración del Presidente Obama las tendencias hacia una mayor cooperación y buena vecindad son las orientaciones predominantes.

<sup>170</sup> Rojas Aravena, Francisco. *América Latina: Defensa y Seguridad en el SXXI*. Documento Preparado para la Reunión de RESDAL "La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina". 2009.

*b. Una región latinoamericana diversa y heterogénea en todos los ámbitos con crecientes diferenciaciones político ideológicas.* Por condiciones estructurales, América Latina muestra una alta heterogeneidad entre sus distintas regiones, entre sus economías y en sus capacidades de poder. Desde la perspectiva política, la región no ha logrado construir una perspectiva común, compartida y asociativa que facilite la proyección de un diseño político estratégico regional en ningún ámbito, menos aún en el ámbito de la seguridad y la defensa.

*c. Mantenimiento y persistencia de conflictos interestatales tanto tradicionales como no tradicionales en un contexto de débiles mecanismos de prevención y alerta temprana.* Los conflictos interestatales no han desaparecido de la región. Si bien somos una región sin guerras, la desconfianza es un elemento central de los individuos y de los Estados de la región. Existen una serie de situaciones de carácter limítrofe que están abiertas, que generan tensión, aunque en su mayoría tienden a buscar su resolución por la vía judicial. Los temas fronterizos deben ser tratados de manera adecuada en forma permanente. Se requiere establecer políticas preventivas para evitar que por situaciones políticas domésticas las tensiones territoriales limítrofes puedan escalar y transformarse en un conflicto de envergadura. Ello es particularmente importante en las fronteras en las cuales se han expresado situaciones de tensión recurrentes. En los últimos años han emergido con más fuerza conflictos ligados al tema de recursos. También las diferencias se han expresado con fuerza en los contenciosos ligados a contaminación ambiental, los cuales han sido elevados a la resolución de la Corte Internacional de Justicia.

*d. Mantenimiento de situaciones de conflictividad con derrame vecinal.* En la región existen pocas guerrillas y estas son débiles, aunque persistentes. La solución en estos casos no es una solución militar. Esta demostró que no era efectiva para recuperar la paz, la estabilidad, la reconciliación y la convivencia democrática. Se requiere un acuerdo político capaz de reinsertar en el sistema político a aquellos actores que han ocupado la fuerza de manera ilegal para a partir de allí recuperar la estabilidad y la amistad cívica.

*e. Crecimiento y permanencia de nuevos actores armados vinculados al tráfico de drogas y de otros ilícitos transnacionales. Incremento de los*

*espacios sin ley o fuera del alcance del Estado de Derecho.* La debilidad del Estado de Derecho abre mayores oportunidades para la acción de los más diversos grupos de delinquentes, afectando la vida cotidiana de la mayoría de la población. El combate a la criminalidad y la delincuencia se ha transformado en una prioridad en los países de la región. En algunos casos el Estado ha declarado la guerra al crimen organizado que posee un carácter esencialmente transnacional. Si bien este es el sello característico, el combate efectivo se produce en ámbitos territoriales nacionales. La solución al problema del crimen organizado requerirá no solo del uso legal y legítimo de la fuerza por parte del Estado sino de crecientes grados de coordinación y cooperación internacionales. Sin estos acuerdos los avances en un territorio se expresarán como vulnerabilidades en áreas vecinas.

*f. Incremento de la violencia y creciente incapacidad del Estado de Derecho para ponerle fin. Dificultades para la gobernabilidad democrática.* La pobreza y la marginalidad es el contexto en el cual vive un importante número de la población latinoamericana. En situaciones en las que uno de cada cuatro jóvenes no estudia ni trabaja en la región se incrementa la desafección con la democracia y se amplía la delincuencia juvenil y la recurrencia de delitos. También aumenta y se expande la protesta social. Cuando esta es respondida con la fuerza y se la criminaliza, la gobernabilidad democrática se debilita y se reducen los espacios de participación ciudadana generando una mayor desafección con el sistema político y menores grados de confianza en la institucionalidad básica de los sistemas democráticos, como lo son los parlamentos y los partidos políticos.

*g. Mayor dificultad para separar la defensa de la seguridad. La superposición de roles entre defensa y seguridad desprofesionaliza las instituciones y dificulta las tareas de acción humanitaria y las de coordinación policial.* Las tareas y misiones de defensa y seguridad son diferentes, corresponden a ámbitos distintos aunque en ambos estén vinculados elementos de fuerza. Las tareas de la defensa corresponden esencialmente a funciones vinculadas con la soberanía nacional y las acciones ligadas a misiones internacionales de paz. En cambio las funciones de seguridad aún en las de carácter transnacional están ligadas a la labor de la policía, cuyo entrenamiento y

formas de acción son diferentes a las de las fuerzas armadas. La superposición de roles genera desprofesionalización tanto en las fuerzas armadas como en las policías. El resultado es más vulnerabilidad en el Estado de Derecho y la soberanía.

*h. Continuidad en la débil institucionalidad en materias de defensa y seguridad y falta de voluntad política para modernizarlas y reforzarlas:* No existe una institucionalidad civil permanente vinculada a la defensa y seguridad en la región ni en el hemisferio. Ello dificulta avanzar en la transparencia y la cooperación. La Junta Interamericana de Defensa no ha tenido la capacidad para renovarse de manera importante y significativa. En el ámbito hemisférico la Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas se encuentra en un momento de cansancio, de letargo. A la última reunión realizada en Canadá los Ministros participantes fueron prácticamente un 25%, con lo cual se le restó fuerza y capacidad para hacer un espacio de diálogo fundamental en este campo en el hemisferio. Por otra parte, el cuestionamiento que algunos países han hecho para que la OEA sea la entidad organizadora y que le de el soporte a la memoria institucional, reafirma las dificultades que enfrentará esta institución en los próximos años.

*i. Capacidades intelectuales sin masa crítica en temas de defensa y seguridad, y una creciente carencia de recursos para la construcción de bases de datos y análisis de tendencias:* Las instituciones académicas y las redes en materia de defensa y de seguridad son muy pocas en la región, en muchos casos los temas de defensa y seguridad son “uno más” de una amplia agenda de temas que abordan. A su vez los recursos económicos y financieros destinados a los estudios de defensa prácticamente han desaparecido. Se pensó que con el advenimiento de la democracia y el fin de la Guerra Fría los temas referidos a las relaciones estratégicas, los vínculos civiles militares y temáticas ligadas a las adquisiciones y otras, dejaban de tener prioridad. La historia reciente muestra que no fue así. Las cuestiones estratégicas siguen siendo centrales.

**LA PERCEPCIÓN DE AMENAZAS**

La forma en que los Estados perciben las amenazas y las vulnerabilidades en el campo de la seguridad, incidirá en la manera en que planifiquen, asignen recursos y desarrollen la gestión. De igual forma esta

percepción incidirá en aquellos instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas provenientes del contexto externo, como las que se definen a partir de la emergencia de situaciones y procesos domésticos.

En la VII Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, celebrada en Managua, Nicaragua, los días 1 al 5 de octubre de 2006, en los discursos en los cuales fijaban su posición, los distintos países de la región, se destacaron tres temas que tuvieron una reiteración importante<sup>171</sup>. La democracia, como sistema político deseable y al que hay que apoyar, fue mencionada en 25 intervenciones, de 33 países participantes. Quienes no se refirieron a ella, fueron 7 países Caribeños en los cuales existe un sistema democrático parlamentario desde sus inicios como Estados independientes. El impacto de los factores multidimensionales en la definición de las nuevas amenazas y en su manifestación de violencia fue mencionado en 10 ocasiones. La definición de seguridad humana como el objetivo a ser alcanzado fue mencionada por 7 países, entre ellos: Ecuador, Dominica, Guyana, Panamá, Suriname, Uruguay y Venezuela. Cabe destacar que 2 países que tienen definiciones explícitas sobre la seguridad humana como eje de su política no lo mencionaron en sus discursos, tal fue el caso de Canadá y Chile.

En relación con las principales amenazas en la región, hubo menciones específicas en una docena de temas. Todas ellas reflejan la creciente importancia de las amenazas transnacionales y las amenazas intra-estatales o domésticas esencialmente vinculadas a la seguridad ciudadana.

**TABLA 2. 5 PRINCIPALES AMENAZAS POR SUBREGIÓN**

Cono Sur	P. Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de Armas	Crimen Organizado	Desastres Naturales	Tráfico de Armas
Crimen Organizado	Tráfico de Armas	Crimen Organizado	Desastres Naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de Personas	Crimen Organizado

**Fuente:** Elaboración Propia sobre la base de los discursos de los Ministros en la VII Conferencia Ministerial de Defensa. Managua, Nicaragua. 2006

A las percepciones a nivel político debe sumarse las percepciones de las poblaciones respecto a las principales amenazas que los aquejan. El 77% de los

<sup>171</sup> El autor fue invitado como observador a la reunión.

latinoamericanos consideran la delincuencia como una amenaza muy importante, y el 82% consideran al narcotráfico como amenaza muy importante<sup>172</sup>.

## LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD<sup>173</sup>

Tradicionalmente la seguridad del Estado estaba radicada en torno a dos aspectos fundamentales: a) la cohesión interna para organizar las relaciones de poder domésticas, con la conformación de un gobierno capaz de darle imperio a la ley, en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población; b) relaciones entre Estados soberanos, tanto de competencia como de cooperación. Estos dos aspectos han cambiado de manera sustantiva en el mundo y en América Latina. En muchos casos en un mismo territorio se encuentran en competencia distintos actores que fragmentan la sociedad; tal es el caso de Haití y Colombia. También, las demandas de los pueblos y sociedades que no son satisfechas por la acción estatal generan vulnerabilidades sobre la seguridad doméstica y en las capacidades de gobernabilidad; las situaciones en el área andina y Centroamérica ejemplifican este punto.

Con la aparición de nuevos actores y nuevas amenazas que van más allá de la seguridad estatal, sumado a un proceso de globalización que crea sociedades cada vez más interdependientes y más interconectadas, el factor transnacional se constituye en un elemento central, las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado y estas amenazas no pueden ser resueltas dentro de las fronteras nacionales. El crimen organizado es un actor fundamental en la emergencia de las nuevas amenazas<sup>174</sup>. Las tensiones *intra* estatales, las fracturas societales, en un contexto de incremento en el acceso a armas livianas facilita el terreno para que distintos actores no estatales, en especial el crimen organizado con vínculos transnacionales, pongan en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado.

La nueva conceptualización de la seguridad tiene consecuencias sobre la gestión de la defensa y la seguridad en los países latinoamericanos que muestran viejas y nuevas complejidades. Los avances en la conducción civil democrática de la defensa han sido importantes, pero aun hay inercias que romper. Muchas de ellas se originaron en etapas en las que la autonomía militar posibilitaba una gestión “delegada”, entre otros aspectos, por la falta de interés de las elites civiles y por la herencia que generó la “doctrina de la seguridad nacional” al ampliar los roles y misiones de las fuerzas armadas. La principal tendencia que es necesario detener es la creciente superposición y ampliación de funciones de las fuerzas armadas en el terreno de la seguridad ciudadana. Una gestión moderna y eficiente del sector defensa debe concentrarse en las tareas que le son propias y características, proveer el bien público seguridad en el área que le corresponde, especialmente ligada a la defensa de la soberanía y los intereses nacionales. El proveer el bien público seguridad a la ciudadanía le corresponde a la policía; de manera extraordinaria y subsidiaria, con un claro mandato civil democrático, pueden desarrollarse ciertas funciones de apoyo de las FF.AA a estas tareas. En el actual cuadro político regional la gestión en estas materias se ha complejizado.

Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe dejaron de estar en la primera plana de los medios de comunicación en cuestiones referidas a estabilidad política o amenazas a la democracia. En general las informaciones sobre las Fuerzas Armadas varían de país en país, de subregión en subregión. El panorama es muy diverso. La comunalidad más importante es que las Fuerzas Armadas, como producto de los errores del pasado, de los cambios en las tendencias globales y regionales, así como en la legislación hemisférica y nacional desarrollan políticas que no amenazan a la democracia. Lo anterior no significa que no tengan incidencia derivada del accionar de distintas fuerzas principalmente civiles y del mantenimiento de importantes grados de autonomía institucional y profesional. El principal desafío desde la perspectiva de los regímenes democráticos y de las políticas de defensa, es la superposición de funciones de las Fuerzas Armadas y de la policía, en un contexto de una aún débil conducción civil democrática.

En efecto, es así como en México las informaciones de los medios las hacen aparecer vinculadas a las decisiones de las autoridades civiles referidas a su participación en tareas de lucha en contra del narcotráfico. En Centroamérica, en particular en el triángulo del norte –Guatemala, El Salvador y

<sup>172</sup> FLACSO. *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010*. Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. Mayo, 2010.

<sup>173</sup> Rojas Aravena, Francisco. “El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad”. En: *Revista Nueva Sociedad*. N°213. Enero-febrero 2008. En: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

<sup>174</sup> Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario General*. FLACSO/ Secretaría General. 2006. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. (editores). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Catalonia. 2008

Honduras- se expresan fuertes demandas para involucrar crecientemente a las Fuerzas Armadas en tareas represivas ligadas a la lucha en contra de las maras, y en general, en materias referidas a seguridad ciudadana. En el área Andina, un aspecto característico es la constante participación en tareas del desarrollo. En el caso de Venezuela, esta misión se vincula a la gestión política del país en la actualidad. En Brasil se produce una situación parecida a la mexicana, en la cual se ha involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el Crimen Organizado en las principales ciudades del país. En el Cono Sur –Uruguay, Argentina y Chile- las Fuerzas Armadas desarrollan tareas más propiamente de la defensa. En estos países existe una clara delimitación entre las tareas policiales y militares. Tanto en Chile como en Argentina, al igual que en Perú, se encuentran desarrollando procesos de reforma en la legislación de los Ministerios de Defensa y en los tribunales se desarrollan los juicios vinculados a las violaciones de los derechos humanos de las décadas anteriores.

#### TENDENCIAS DE COOPERACIÓN EN DEFENSA

La cooperación en defensa entre los países de la región frente a las nuevas y viejas amenazas aún es muy débil. En términos generales se pueden nombrar algunas grandes alianzas que responden a su vez a las iniciativas macro de integración regional.

Por un lado están los países de Norte y Centroamérica, junto a Colombia, que unidos bajo el Proyecto Mesoamérica han venido realizando esfuerzos para combatir de forma conjunta los fenómenos del narcotráfico, el crimen organizado, entre otros. Centroamérica y México, tradicionalmente han estado muy ligados a la ayuda y demandas de Estados Unidos, comparten la Iniciativa Mérida, plan ideado por los Gobiernos de México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. La nueva visión que ha querido imprimirle el presidente Obama a esta Iniciativa, con un enfoque más integral del problema de la violencia y de atacar las causas de la misma, refleja una nueva cara de la política de seguridad estadounidense hacia la región. Habrá que ver si es realmente puesta en práctica.

Por su parte, la ayuda estadounidense a Colombia para combatir el narcotráfico se otorga mediante el Plan Colombia. Este Plan ha sido el centro de críticas de grupos y países que consideran que esta ayuda económica por parte de Estados Unidos tiende a una militarización de Colombia –en efecto el Plan Colombia ha resultado en una importante concentración de la adquisición de material militar

proveniente de Estados Unidos<sup>175</sup>-, y al aumento de la presencia militar y el poderío estadounidense.

Cabe señalar que en el caso centroamericano existe además la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC) creada desde 1997 por los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y que incluye actividades como el Plan de la CFAC de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo, crimen organizado y actividades conexas; Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC (UHR-CFAC); Programa anual de medidas de fomento de la confianza de carácter militar; intercambios de Oficiales en el Área Educativa entre las Fuerzas Armadas y Ejércitos; desarrollo de convenios de cooperación y actividades conjuntas con la Corte Centroamericana de Justicia, Comité Internacional de la Cruz Roja, Iniciativa de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) y otras instituciones; comunicación permanente con la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Conferencia de Ejércitos Americanos, Junta Interamericana de Defensa, entre otros<sup>176</sup>.

Otra iniciativa de cooperación en defensa tiene que ver con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, al cual pertenecen los países miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y cuyo objetivo es ser una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en dicha región.

Un último proyecto de integración en defensa es el que podría ser impulsado por los países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). La cooperación en materia de defensa entre los países del ALBA se ha centrado en el discurso de prepararse y protegerse frente a una amenaza externa, materializada principalmente en una posible invasión estadounidense. En enero de 2008 el presidente de Venezuela Hugo Chávez expresó en su programa dominical *Aló Presidente* sus intenciones de crear un Consejo de Defensa Militar del ALBA, y acusó a Estados Unidos de utilizar a Colombia para ir contra los países del ALBA y Venezuela. El mandatario venezolano señaló que los países del ALBA debían trabajar para conformar una estrategia de defensa conjunta e ir articulando las Fuerzas Armadas y los

<sup>175</sup> Malamud, Carlos. "¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina? En: *Documento de Trabajo* N° 31. Real Instituto Elcano. 15 de diciembre, 2006. En: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).

<sup>176</sup> [www.ejercito.mil.ni/rmi\\_cfac.html](http://www.ejercito.mil.ni/rmi_cfac.html)

cuerpos de inteligencia, pues el enemigo era el mismo: Estados Unidos<sup>177</sup>. Por su parte el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, quien se encontraba de visita en Caracas, expresó que “El que se meta con uno de nosotros, tendrá que meterse con todos porque actuaremos como uno solo”.<sup>178</sup> Hasta la fecha no se conocen avances concretos en el tema.

Por último, respecto al Caribe, en julio de 2006 los Jefes de Estado y de Gobiernos de los países miembros de CARICOM establecieron la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad (IMPACS por sus siglas en inglés) para servir de instrumento de aplicación de la nueva arquitectura regional para el desarrollo y manejo de la Agenda de Acción Regional en los temas de Seguridad y Delito de la Comunidad del Caribe. IMPACS tiene a su cargo dos subagencias: Centro Regional de Comunicaciones Conjuntas, y el centro Regional de Fusión de la Inteligencia, ambos creados inicialmente como parte de la estrategia de seguridad implementada para el Mundial de Cricket realizado en los países caribeños en el 2007, y que más adelante se tomó la decisión de establecerlas en forma permanente. Asimismo, en la XIII Cumbre Extraordinaria de CARICOM los Jefes de Estado y de Gobierno aceptaron analizar la propuesta de establecer una Fuerza Conjunta Regional de Despliegue Rápido.

Otro desarrollo importante en términos de cooperación en defensa a nivel regional ha correspondido a la explicitación de las políticas de defensa por medio de la publicación de documentos de defensa o de “libros blancos” sobre la defensa. Es así como, desde 1996 a la fecha, se han publicado 21 libros de defensa. Asimismo, los gobiernos de Argentina, Bolivia, anunciaron que se encuentran preparando un nuevo Libro de la Defensa. En el caso de Chile, Ecuador, Guatemala, Argentina, Brasil y Colombia se han publicado en dos o más oportunidades documentos que explicitan la política de defensa<sup>179</sup>. También se ha incrementado la transparencia sobre el gasto militar, sobre la base de fuentes nacionales con una metodología estandarizada<sup>180</sup>. Una iniciativa Argentino-Chilena que contó con el apoyo de CEPAL, permite generar un

marco comparativo del gasto militar. Esta es un área en la cual las posibilidades de expansión a nivel regional son muy grandes. Perú ha manifestado interés y se han realizado intercambios iniciales con Chile. Un mejor conocimiento reduce las desconfianzas originadas en torno al gasto militar y los procesos de adquisiciones.

Para finalizar es importante destacar que en la Declaración de Lima, firmada en el cuadragésimo periodo de sesiones la Asamblea General de la OEA, los países miembros se comprometen a “continuar promoviendo en el Hemisferio un ambiente propicio para el control de armamentos, la limitación de armas convencionales y la no proliferación de armas de destrucción en masa, que permita que cada Estado Miembro pueda dedicar un mayor número de recursos a su desarrollo económico y social, teniendo en cuenta el cumplimiento de los compromisos internacionales, así como sus legítimas necesidades de defensa y seguridad”<sup>181</sup>

**TABLA 3. AMÉRICA LATINA, LIBROS BLANCOS**

Argentina	1999 2001	Libro Blanco de la Defensa Nacional Revisión de la Defensa
Bolivia	2004	Libro Blanco de la Defensa
Brasil	1996 2005	Política de Defensa Nacional (Documento para el debate)
Chile	1997 2002 2010	Libro Blanco de la Defensa Nacional Libro de la Defensa Nacional Libro de la Defensa Nacional
Colombia	2003 2007	Política de Defensa y Seguridad Democrática Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
Ecuador	2002 2006	Política de la Defensa Nacional del Ecuador Política de la Defensa Nacional del Ecuador
El Salvador	1998 2006	La nación salvadoreña. Su defensa, seguridad y desarrollo. Libro de la Defensa Nacional
Guatemala	2003 2005	Libro de la Defensa Nacional Política de la Defensa Nacional
Honduras	2005	Libro de la Defensa Nacional
Paraguay	1999	Política de la Defensa Nacional

<sup>177</sup> “Chávez propone crear Consejo de Defensa Militar del ALBA ante agresiones extranjeras”. En: *ABN*. 28 de enero, 2008. En: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

<sup>178</sup> “Tocar a Venezuela es Incendiar la Región” Declaraciones de Daniel Ortega. 28 de enero, 2008. En: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

<sup>179</sup> RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Ser en el 2000, Buenos Aires, 2008. En: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>180</sup> CEPAL. *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago: CEPAL. 2001.

<sup>181</sup> OEA. *Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas*. Cuadragésimo periodo de sesiones la Asamblea General de la OEA. 8 de junio, 2010.

Perú	2002 2005	Primer Proyecto del Libro Blanco de la Defensa Nacional Libro Blanco de la Defensa Nacional
Uruguay	1999	Bases para una política de Defensa Nacional

**Fuente:** Elaboración propia con datos de RESDAL. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. Edición 2008*. Buenos Aires: Ser en el 2000. 2008.

**Nota:** Los gobiernos de Argentina, Bolivia, anunciaron que se encuentran preparando un nuevo Libro de la Defensa.

Otro mecanismo importante en la cooperación en materia de defensa a nivel regional lo constituyen las Conferencias de Ministros de Defensa, cuya finalidad es “promover el conocimiento recíproco, el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias en el campo de la defensa y la seguridad, o cualquier otro mecanismo de interacción que permita el logro de la misma”<sup>182</sup>. Desde sus inicios las reuniones ministeriales de defensa, se han constituido en un significativo avance en las relaciones regionales, en búsqueda de la confianza mutua para la construcción de la paz en el hemisferio. Los principios de Williamsburg establecieron las bases de los debates y políticas futuras, afirmando que la defensa y la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia y las Fuerzas Armadas deberían estar subordinadas a las autoridades democráticamente electas. Las agendas temáticas de las reuniones se han ido ampliando, los temas principales han sido el sistema de seguridad hemisférico, transparencia y medidas de fomento de la confianza, modernización de las fuerzas armadas, operaciones de paz, desastres naturales, desminado, cooperación para enfrentar el terrorismo y narcotráfico, migración, entre otros. Sin embargo, el carácter no vinculante de los consensos y las diferencias en las visiones globales son un reto para el trabajo efectivo y la incidencia real de esta Conferencia.

Un último tema importante de resaltar es el de la cooperación militar bajo el liderazgo civil. Respecto del control civil democrático sobre las Fuerzas Armadas, en América Latina y el Caribe se han producido importantes avances en la última década y media, sin embargo, aún existen amplias áreas en las cuales la conducción civil constitucional es débil y limitada<sup>183</sup>. Con la llegada de los sistemas políticos democráticos y los cambios constitucionales

establecidos, la presencia de ministros civiles en los Ministerios de Defensa se impuso en la mayoría de los casos. Entre los avances más significativos se puede señalar en primer término la creación de ministerios de defensa en cuatro países, El Salvador, en 1992; Honduras, en 1996; Nicaragua, en 1997 y Brasil, en 1999<sup>184</sup>. La presencia de ministros civiles a cargo de los Ministerios de Defensa se ha expresado con fuerza en Sudamérica. En algunos países se mantienen normas constitucionales que indican que el Ministro de Defensa debe ser o bien un militar inactivo o en retiro. En la actualidad, considerando 17 países de la región constatamos que 10 ministros son civiles, 7 militares. En dos casos, Costa Rica y Panamá, no existen fuerzas armadas, y los temas de defensa recaen en los Ministerios de Seguridad.

**TABLA 4. AMÉRICA LATINA. CONDUCCIÓN CIVIL EN LOS MINISTERIOS DE DEFENSA**

Conducción Civil	Conducción Militar
Argentina	Cuba
Bolivia	El Salvador
Brasil	Guatemala
Chile	México
Colombia	Paraguay
Ecuador	R. Dominicana
Honduras	Venezuela
Nicaragua	
Perú	
Uruguay	

**Fuente:** Elaboración propia

La presencia de ministros civiles e incluso el liderazgo ejercido por ministras en el sector defensa se ha hecho rutinario en el contexto democrático regional y es así como en las distintas subregiones esta dirección es vista como parte del proceso de la normalidad democrática. Ahora bien, no en todos los Ministerios de Defensa de la región es posible encontrar un apoyo técnico civil de carácter permanente para la ejecución de las tareas del sector, incluso existen ministerios con ausencia completa de asesores civiles<sup>185</sup>. El desarrollo de capacidades técnicas por parte de profesionales civiles en materias de defensa y seguridad es un aspecto fundamental para el ejercicio de una política pública democrática en el sector<sup>186</sup>. En muchos casos se podría argüir que

<sup>182</sup> Reglamento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En: [www.midef.gob.ni](http://www.midef.gob.ni)

<sup>183</sup> Barrachina, Carlos y Rial, Juan. *Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*. Abril, 2005.

<sup>184</sup> Serie Democracia y Fuerzas Armada. *Operaciones Conjuntas: Civiles y Militares en la Política de Defensa*. Instituto de Defensa Legal. Lima. Serie N°6. 2006.

<sup>185</sup> FLACSO Chile, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile. 2007.

<sup>186</sup> Llenderozas, Elsa. *Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa. El caso Argentina*. Documento preparado

la inexistencia de profesionales civiles “formados” o “capacitados” para asesorar y contribuir al desarrollo del liderazgo y el control político en los Ministerios de Defensa es un hecho de “la realidad nacional” y que correspondería a una carencia muy amplia entre los países de la región. Si bien se reconocen deficiencias en todos y cada uno de los países en esta área, no es correcto señalar que la inexistencia es lo que inhibe su presencia, sino más bien es la falta de una cultura organizacional democrática en la defensa. También lo son las dificultades para operacionalizar la voluntad política de los gobiernos democráticos.

**TABLA 5. AMÉRICA LATINA. PRINCIPALES OFICINAS DENTRO DE LOS MINISTERIOS**

Pais	Oficina de planificación política	Oficina de presupuesto	Oficina de control interno
Argentina	Conducción civil	Conducción civil	Conducción civil
Bolivia	Conducción militar	Conducción militar	Conducción civil
Brasil	Conducción militar	Conducción civil	Conducción civil
Chile	No	No	No
Colombia	Conducción civil	Conducción civil	Conducción civil
Ecuador	Sí, ningún director encargado	Conducción militar	Conducción civil
El Salvador	Conducción militar	Conducción militar	Conducción civil
Guatemala	Conducción militar	Conducción militar	Conducción militar
Honduras	Conducción militar	Conducción militar	Conducción militar
México	No	Conducción militar	Conducción militar
Nicaragua	Conducción civil	Conducción civil	Conducción civil
Paraguay	Conducción militar	Conducción militar	Conducción civil
Perú	Conducción militar	Conducción civil	Conducción militar
R. Dominicana	Conducción militar	Conducción militar	Conducción militar
Uruguay	No	Conducción civil	Conducción civil
Venezuela	Conducción militar	Conducción militar	Conducción militar

**Fuente:** RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Ser en el 2000, Buenos Aires, 2008. En: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

para el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Río de Janeiro, Brasil. 2009.

## LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD

Existe consenso en la actualidad en la necesidad de realizar reformas en el sector seguridad partiendo del entendimiento de que éste incorpora no sólo los elementos militares tradicionales sino que tiene relación con todas las estructuras e instituciones responsables de la seguridad y la defensa de un país. De acuerdo a las Naciones Unidas la importancia de esta reforma reside en la ampliación de los actores y estructuras involucradas, la necesidad de desarrollar vínculos entre estas partes, y el hecho de que mediante ésta puede consolidarse la idea de que la eficacia, la responsabilidad y la gobernanza democrática son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente<sup>187</sup>.

Dado que la reforma del sector seguridad debe ser impulsada a lo interno de cada país, adecuándose a las realidades y desafíos nacionales, la ONU ha expresado algunas funciones que podría ejercer para acompañar el proceso. Por una lado podría realizar una función normativa, mediante la elaboración de principios y normas internacionales para apoyar la reforma, así como también normas y directrices internacionales relacionadas con la temática. Entre las funciones operacionales estarían a) apoyo a la creación de un entorno propicio; b) evaluación de las necesidades y planificación estratégica; c) facilitación del diálogo nacional; d) prestación de asesoramiento técnico y apoyo; e) coordinación y movilización de recursos; f) creación de capacidad en materia de mecanismos de supervisión; y, g) seguimiento, evaluación y examen.<sup>188</sup>

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) ha propuesto algunos elementos claves que se deben tomar en cuenta en la reforma del sector seguridad:<sup>189</sup>

*a. Control Democrático y rendición de cuentas.* Una buena reforma en el sector seguridad debe tener mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de control. La rendición de cuentas democrática se basa en los principios de transparencia, responsabilidad, participación y respuesta a los ciudadanos. El control democrático debe impulsarse por lo menos a nivel interno de las fuerzas de seguridad y del

<sup>187</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*. 23 de enero, 2008. A/62/659-S/2008/39

<sup>188</sup> Ibid

<sup>189</sup> OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice*. OECD. 2007



sistema de justicia, donde es importante que las instituciones de vigilancia tengan independencia. Un segundo nivel de vigilancia es el del ejecutivo, es decir, aquel que deben ejercer los presidentes, ministros, asesores en seguridad y altas autoridades de las instituciones relacionadas con el sector y al de la justicia. Otro nivel de vigilancia y control debe de ejercerse desde el sistema judicial, monitoreando los poderes especiales de los cuerpos de seguridad y llevando los casos relacionados con acusaciones diversas contra los servicios de seguridad. Un tercer nivel es el de los parlamentos, los cuales deben tener capacidad de conducir la vigilancia. Por último, la sociedad civil, mediante los *think tanks*, las ONGs y los medios de comunicación pueden hacer investigaciones, recomendaciones de políticas y monitoreos.

*b. Sector Defensa.* Las reformas que deben impulsarse dentro del sector defensa deben incluir el control democrático de las políticas de este sector. Asimismo, es necesario promoverse una revisión de las amenazas para poder responder efectivamente a éstas y construir las respuestas adecuadas. Por otro lado, determinar claramente las funciones de los cuerpos policiales y de las fuerzas armadas es fundamental para poder tener un efectivo control, y no dejar espacios que dejen brechas y ausencias de responsabilidades y acciones. El introducir enfoques integrales es crucial tanto para atacar mejor las amenazas como también para lograr mayor legitimidad en las acciones. Para ello debe promoverse el debate con la sociedad civil. Por último, deben impulsarse cambios en la carrera militar que incluyan tanto los importantes impulsos en mejorar las destrezas y capacidades de los efectivos, como también en las estructuras de gerencia y rendición de cuentas. Asimismo es importante tener en cuenta los equilibrios étnicos y sociales así como el fortalecimiento de los acuerdos de cooperación regional en temas militares, de confianza, control de armas y desarme.

*c. Inteligencia y reforma de los servicios de seguridad.* La reforma en los servicios de seguridad e inteligencia es un tema muy sensible. Uno de los aspectos más importantes que se deben promover es evitar que la necesidad de confidencialidad de las acciones de estos grupos no sirva de excusa para los abusos y la ineficiencia. En esto el desarrollo de un marco legal adecuado es importante.

Asimismo se deben establecer claramente los roles y responsabilidades de estos servicios y deben mejorarse la rendición de cuentas a los Congresos y Poder Ejecutivo. Por otro lado, la efectividad de estos servicios debe mejorarse tanto en la efectividad operativa como el hecho de que se requiere que la información recabada por éstos pueda transformarse en políticas importantes o éxitos en materia de seguridad. Además, el mejorar el conocimiento público de las funciones y roles de estos servicios puede aumentar la legitimidad de sus acciones y su credibilidad.

*d. Gestión integrada de las fronteras.* El manejo efectivo e integrado de las fronteras es crucial para fortalecer la seguridad de los ciudadanos, la promoción de la estabilidad regional así como facilitar el comercio y el desarrollo. Por ello debe fomentarse un balance entre la seguridad de las fronteras y la facilitación de los movimientos de personas y bienes asegurando la dignidad y el respeto a los derechos humanos de quienes transitan por ellas. En este sentido la gestión de fronteras debe ser capaz de luchar contra la corrupción, el crimen organizado y el tráfico ilícito, para lo cual la promoción de la cooperación entre agencias es fundamental. Además se requiere de cooperación transfronteriza y la armonización de regulaciones de control regionales. Por último, al igual que en los otros casos, debe establecerse una estrategia de manejo de fronteras con control y transparencia democrática.

*e. Reforma policial.* Para que una reforma en este sector sea efectiva se requiere de un enfoque integrado (policial, judicial y penitenciario). En el caso de la policía, al igual que en el sector defensa se necesitan de mecanismos efectivos de rendición de cuentas a los Parlamentos y la población, y una definición clara del rol de los cuerpos policiales. Algunos de los principales retos que deben atacarse son la politización de la policía que va desde la dirección de las operaciones hasta el cambio de mandos cuando hay cambios en el Ejecutivo, esto debilita la independencia de este cuerpo, así como su moral y memoria institucional. Otros desafíos son la falta de confianza a la que se ven expuestos estos cuerpos, la falta de capacitación y destrezas, la ausencia de capacidad de manejo estratégico, la corrupción y el nepotismo, entre otros.

f. *Reforma Judicial.* Como se señaló anteriormente, las reformas en este sector deben impulsarse de manera integrada con la de la policía y el sistema penitenciario. En términos específicos del sistema judicial deben promoverse leyes justas y equitativas que den mayor legitimidad a la efectividad del sistema. Para esto es apremiante que exista efectividad, imparcialidad y rendición de cuentas en todos los niveles. Además para mejorar el acceso de la población a la justicia deben fortalecerse los vínculos de cooperación entre instituciones estatales y no estatales, como instituciones religiosas y ONGs que se dedican a la resolución de conflictos y que son ampliamente utilizados por la población.

g. *Reforma Penitenciaria.* Además de un enfoque integrado junto con los sistemas policial y judicial, la reforma en el sistema penitenciario debe promover como punto central un enfoque desmilitarizado que esté centrado en la rehabilitación de los privados de libertad. Para ello debe implementarse un marco legal penitenciario que esté basado en los estándares de los derechos humanos y del Estado de Derecho, si no existe este marco a nivel nacional pueden utilizarse las convenciones internacionales sobre el tema. Asimismo, deben apoyarse y promoverse aquellos programas que buscan reducir la población privada de libertad y que utiliza el encarcelamiento como último recurso. Esta reforma requiere de legitimidad social por lo que deben impulsarse la difusión de información respecto a las condiciones de los centros penitenciarios y de los aspectos positivos de medidas de corte menos represivo.

h. *Seguridad privada.* El aumento de la seguridad privada puede traer consecuencias positivas a un país siempre y cuando se desarrollen y fortalezcan las regulaciones en torno a éstas, así como la creación de programas que impulsen la vigilancia civil y democrática de sus acciones y el control en el uso de armas de fuego livianas y pequeñas. En términos de la profesionalización de estos efectivos debe promoverse los códigos de conducta voluntarios y la creación de federaciones de éstos para impulsar mejores estándares de calidad, ética y profesionalismo. Otro punto fundamental es que debe integrarse la seguridad privada a los programas de reforma del sector seguridad para poder lograr trabajos más coordinados, mejores controles y mejores resultados, así como el establecimiento claro de

los roles de la seguridad privada y su relación con las agencias de seguridad pública.

i. *Sociedad Civil.* La sociedad civil es elemento central en la reforma del sector seguridad. Para que su trabajo sea efectivo deben aumentarse sus capacidades de monitoreo por un lado, así como poder sacar provecho de las capacidades en recursos, investigaciones, reportes y recomendaciones de políticas que las organizaciones de la sociedad civil pueden proveer. Además estas organizaciones pueden convertirse en actores fundamentales para representar a las comunidades locales para lo cual se requiere, por un lado, que se construya confianza entre las demás instancias y estas organizaciones, y por el otro, que haya una adecuada cobertura mediática para aumentar el interés público.

Un estudio de FLACSO efectuado por la Sede de Chile sobre el Sector Seguridad en América Latina y el Caribe<sup>190</sup>, realizó una serie de recomendaciones de políticas para cada uno de los subsectores que están en consonancia con las propuestas de la OECD:

#### *Sector Seguridad*

- Coordinación de políticas (defensa, la seguridad pública y la inteligencia).
- Reformas comprehensivas y específicas:
- Delimitar y especificar las funciones de la policía y las FF.AA en el ámbito legal.
- Mayor coordinación nacional y regional
- Desarrollar perspectivas de actuación regional.
- Evaluación y monitoreo de los procesos
- Fortalecer las capacidades de seguimiento y monitoreo del Poder Legislativo.
- Diseñar e implementar sistemas de rendición de cuentas.
- Fortalecer los niveles de profesionalización
- Fortalecer los equipos civiles de asesores.
- Establecer mecanismos apropiados para la definición presupuestaria.

#### *Subsector Defensa*

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Desarrollar mecanismos de monitoreo presupuestario.
- Conducción civil democrática

<sup>190</sup> Dammert, Lucía. *Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe.* FLACSO Chile. 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

- Definición de las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas

#### *Subsector Seguridad Pública*

- Especificar misiones y funciones
- Mejorar la capacidad de liderazgo civil democrático
- Mejorar los sistemas de ingreso y capacitación del personal policial
- Promover iniciativas de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas
- Avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad
- Regular la participación policial en servicios de seguridad privada.
- Mejorar los sistema de control y evaluación de las políticas desarrolladas

#### *Subsector Inteligencia*

- Reconocer a los servicios de inteligencia como una política pública con responsabilidades y necesarios mecanismos de rendición de cuentas.
- Aclarar los principios, metas y métodos de los servicios de inteligencia.
- Avanzar en legislación específica del sector que permita mayores y mejores niveles de monitoreo por parte del Legislativo.
- Establecer instancias de coordinación intersectorial de los servicios de inteligencia
- Promover un ordenamiento claro de las competencias profesionales de los funcionarios del sector.

Para finalizar es importante hacer referencia a un aspecto al que debe ponérsele atención en las reformas del sector seguridad que tiene que ver con tomar conciencia del género y la equidad. Para ello se requiere introducir el tema del género de forma transversal en todas las acciones que vayan a realizarse, así como también se requiere de una revisión de las políticas, los reglamentos y demás instrumentos creados hasta el momento analizándolos desde una perspectiva de género que diferencia las consecuencias e implicaciones para los hombres y las mujeres. Promover una mayor equidad como parte de las reformas impulsadas al sector seguridad es muy importante para asegurar el empoderamiento local, la inclusión, la vigilancia y el logro efectivo de la justicia.<sup>191</sup>

<sup>191</sup> OECD. " Section 9: Integrating Gender Awareness and equality" En: *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice*. OECD. 2009

## REFLEXIONES FINALES

Prestar atención y destinar recursos al área de la defensa así como la Reforma del Sector Seguridad en los países latinoamericanos es fundamental para atacar de forma efectiva las principales amenazas y desafíos que los aquejan, transformando las estrategias y los enfoques tradicionales en que fueron creados hacia un nuevo entorno global muy diferente, que requiere respuestas holísticas, cooperativas y con un fuerte peso multilateral..

Algunos temas seguirán siendo recurrentes y deberán estar en el centro de las estrategias implementadas para lograr una mayor efectividad, lo que terminará reflejándose en una mejor gobernabilidad democrática.

**Abordar la erosión del Estado y de la soberanía.** Es importante comprender que debe buscarse más y mejor legitimidad en el sistema político nacional, como también que la transnacionalización de las amenazas obliga a que sólo la opción multilateral sea legítima y efectiva.

**Construir un concepto de Las Américas sobre la Reforma del Sector Seguridad.** Esto implica crear una visión holística de la seguridad y de sus instituciones, afianzar sus mecanismos de colaboración y desarrollar marcos institucionales que permitan desarrollar un multilateralismo cooperativo.

**Establecer intercambios efectivos sobre buenas y malas prácticas sobre violencia social.** Es necesario tomar acciones en todos los ámbitos, reconociendo que se ha producido una ampliación del concepto de seguridad y del peso de los factores multidimensionales y transnacionales. Ello demanda compartir conocimientos y prácticas.

**Mejorar la calidad de las políticas públicas.** Dos temas centrales en este sentido son el lograr resolver –o al menos mitigar- situaciones que constituyen la marginación y la pobreza, causas de muchos de los fenómenos que hoy aquejan a la región en materia de seguridad principalmente en el aumento de los delitos y el incremento de la violencia. La cohesión social es determinante para la seguridad.

**Desconfianza mutua: obstáculo central.** La desconfianza entre los países así como entre sus poblaciones son obstáculos en la credibilidad, legitimidad y efectividad de las distintas medidas de seguridad que se opte. De ahí la insistente importancia en la transparencia, la vigilancia y la

divulgación, como forma de construir confianza institucional.

**Institucionalidad con baja capacidad de renovación.** La capacidad de cambio y movimiento de los distintos actores que amenazan a la región es claramente superior a la que tiene la institucionalidad que se enfrenta a ellos, de ahí que las instituciones del sector seguridad deben ser capaces de renovarse en sus acciones, sus estrategias, sus enfoques y capacidad de coordinación y colaboración.

**Creciente necesidad de cooperación internacional.** América Latina y el Caribe no poseen una visión común y por lo tanto no han desarrollado una mirada y un sentido estratégico compartido que le permita enfrentar a la región en su conjunto los grandes desafíos de la globalización con mayores grados de coordinación y concertación políticas. Tampoco se ha desarrollado a nivel subregional una mirada compartida efectiva y con una institucionalidad clara y consolidada. Es necesario el desarrollo de una sola voz, de un proyecto político estratégico latinoamericano para contribuir a la estabilidad y la paz.

WWW.CEDOH.ORG

## BIBLIOGRAFÍA

ALBA “Proclama del Consejo Presidencial Extraordinario” 29 de junio, 2009. En: [www.mre.gob.ve](http://www.mre.gob.ve)

Altmann, Josette. (compiladora) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito: FLACSO. 2009

Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (editores) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, España, 2008.

Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (editores) *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura y Fundación Carolina, Quito, Ecuador, 2008

Barrachina, Carlos y Rial, Juan. *Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*. Abril, 2005.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Enero, 2010. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

CEPAL. *Bases de datos y publicaciones estadísticas. CEPALSTAT. 2010*. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

CEPAL. *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago: CEPAL. 2001

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*. 23 de enero, 2008. A/62/659-S/2008/39

Corporación Latinobarómetro. *América Latina Mira al Mundo. La economía y la política de las relaciones Internacionales*. Santiago de Chile. Junio, 2009. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2009*. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Dammert, Lucía. *Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe*. FLACSO Chile. 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

FLACSO. *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010*. Proyecto sobre

Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica. Mayo, 2010

FLACSO Chile, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile. 2007

Llenderozas, Elsa. *Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa. El caso Argentina*. Documento preparado para el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Río de Janeiro, Brasil. 2009

Malamud, Carlos. “¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina? En: *Documento de Trabajo N° 31*. Real Instituto Elcano. 15 de diciembre, 2006. En: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Naciones Unidas y Banco Mundial. United Nations y World Bank. *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*. Washington D.C. 2007

OEA. *Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas*. Cuadragésimo periodo de sesiones la Asamblea General de la OEA. 8 de junio, 2010. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

OEA. *Carta Democrática Interamericana*. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

OEA. Resolución del Consejo Permanente de la OEA sobre la Situación en Honduras. 28 de junio, 2009. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting security and justice*. OECD. 2007. En: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009

Reglamento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En: [www.midef.gob.ni](http://www.midef.gob.ni)

RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Ser en el 2000, Buenos Aires, 2008. En: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Ser en el 2000, Buenos Aires, 2008. En: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

Rojas Aravena, Francisco. *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General*. Documento presentado a la XVIII Asamblea General de FLACSO. Mayo, 2010

Rojas Aravena, Francisco. *Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 2009. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Rojas Aravena, Francisco. *América Latina: Defensa y Seguridad en el SXXI*. Documento Preparado para la Reunión de RESDAL "La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina". 2009.

Rojas Aravena, Francisco. "El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad". En: Revista Nueva Sociedad. N°213. Enero-febrero 2008. En: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Rojas Aravena, Francisco. "Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley". En: Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. (editores). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Catalonia. 2008

Rojas Aravena, Francisco. "Security on the American Continent. Challenges, Perceptions, and Concepts". En: Günter Brauch, Hans, Oswald Spring, Úrsula, Mesjasz, Czeslaw, et al (editores). *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. Vol 3. Berlin: Springer. 2008

Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario General*. FLACSO/ Secretaría General. 2006. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Serie Democracia y Fuerzas Armada. *Operaciones Conjuntas: Civiles y Militares en la Política de Defensa*. Instituto de Defensa Legal. Lima. Serie N°6. 2006.

SICA. "Declaración de los Jefes de Estado del SICA" 29 de junio, 2009. En: [www.sica.int](http://www.sica.int); [www.ejercito.mil.ni/rmi\\_cfac.html](http://www.ejercito.mil.ni/rmi_cfac.html)

"Comunicado de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR sobre intento de golpe de estado en Honduras" 28 de junio, 2009. En: [www.minrel.gov.cl](http://www.minrel.gov.cl)

"Comunicado del MERCOSUR y Estados Asociados sobre golpe de Estado en Honduras" 28 de junio, 2009. En: [www.mre.gov.py/protempore](http://www.mre.gov.py/protempore)

"Chávez propone crear Consejo de Defensa Militar del ALBA ante agresiones extranjeras". En: *ABN*. 28 de enero, 2008. En: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

"Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en favor de la Restitución del Orden Constitucional, el Estado de Derecho y las Autoridades Legalmente Constituidas, en la República de Honduras". 29 de junio, 2009. En: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

"Secretario General de la CAN rechaza ruptura de orden constitucional en Honduras". 28 de junio, 2009. En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

"Tocar a Venezuela es Incendiar la Región" Declaraciones de Daniel Ortega. 28 de enero, 2008. En: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

## DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA

### Las reformas en los sectores de Defensa y Seguridad

Leticia Salomón

#### 1. CONTEXTO GENERAL

Las Fuerzas Armadas tienen una historia de encuentros y desencuentros con la sociedad hondureña, lo que se traduce en movimientos pendulares que las acercan y las alejan, fuertemente influidas por el contexto regional e internacional. Así, por ejemplo, en los años 60 fueron esencialmente represivas y estuvieron alejadas completamente de la sociedad en un contexto internacional de guerra fría y de fuerte subordinación a los intereses de Estados Unidos; en los años 70 le dieron un giro a su papel ante la sociedad, se acercaron a la misma impulsando un proyecto reformista fuertemente influido por lo que ocurría con militares como Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá. En los años 80 e inicios de los años 90 se alejan nuevamente de la sociedad, estimulados por el contexto de la crisis centroamericana y por los intereses de Estados Unidos en la zona. De los años 90 hasta el año 2009, fecha del golpe de Estado que derrocó al presidente constitucionalmente electo, las Fuerzas Armadas volvieron a acercarse a la sociedad, obligadas por el proceso de reforma militar de 1995 que las obligó a replegarse a los cuarteles y, por consiguiente, a alejarse del Estado y de la sociedad. De 2009 a la actualidad, nuevamente se alejan de la sociedad, la identifican como el enemigo, la confrontan y traspasan el límite, fuertemente influidas por un contexto fuertemente ideologizado en el cual tratan de aparecer como los grandes salvadores de la patria.

Existen tres razones que explican el movimiento pendular que las ha alejado de la sociedad:

- a) **Las Fuerzas Armadas no terminan de identificar su rol en la democracia: No saben si deben ser guardianes de las fronteras, del bosque, del orden político o de los intereses económicos.**

La proliferación de funciones ha provocado una crisis de identidad en la institución; las Fuerzas Armadas surgieron para defender la soberanía e integridad nacional pero en el proceso posterior se fueron alejando de esa función, en la que demostraron mayores fracasos que éxitos, y fueron asumiendo como propias las funciones de otras instituciones del

Estado. Ver a los militares sembrando arbolitos, regando plantas, cargando materiales o papeletas electorales o realizando funciones policiales, nos permite pensar rápidamente en una crisis de identidad que les lleva a no saber cuál es o debe ser su papel en la democracia. Inclusive, muchos militares, producto de esa deformación, han llegado a plantearse que la función original es insuficiente para el potencial de su institución.

En el fondo de esta argumentación existe la necesidad de justificar su tamaño y su presupuesto para contrarrestar cualquier tendencia de minimizarlas o eliminarlas porque la ausencia de conflictos fronterizos durante tanto tiempo debilita su vieja argumentación de que más vale tener Fuerzas Armadas y no necesitarlas, que no tenerlas cuando se necesitan.

- b) **Existe una normativa que promueve la confusión en la identidad.**

La Constitución de 1982 contiene la proliferación de funciones para las Fuerzas Armadas, lo cual se entiende porque fueron actores fundamentales de la transición a la democracia y aseguraron, por esta vía, seguir siendo protagonistas del escenario político social del cual se suponía que saldrían una vez que los civiles retomaran el control del proceso. La normativa constitucional se ve aumentada en la respectiva Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, en la cual los militares aumentan esas funciones y establecen parámetros de intervención en las funciones que corresponde a otras instituciones del Estado.

- c) **Los civiles no terminan de asumir su rol de conductores de los temas de defensa y seguridad.**

La proliferación de funciones se complementa con la ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas, lo cual es un indicador de la forma cómoda en que los políticos se desentendieron de su responsabilidad de conducir los temas de defensa y de seguridad. No quisieron o no pudieron tomar el control de la situación y prefirieron delegar en militares y policías la potestad de conducir los temas de defensa y de seguridad, situación que convirtió a las Secretarías de Defensa y de Seguridad en simples instancias tramitadoras de decisiones que previamente se habían tomado en el interior de los cuarteles o de la Policía.

También existen otras razones que explican el movimiento pendular que las ha acercado a la sociedad, tal como se indica a continuación:

**a) Cuando dejaron de dar golpes de Estado**

El último golpe de Estado en la historia del país se produjo el 4 de diciembre de 1972 y posteriormente se produjo un golpe de barracas que sustituyó a un militar por otro en agosto de 1978, lo que significa que casi dos generaciones de ciudadanos y ciudadanas hondureñas no recuerdan los golpes de Estado, los toques de queda, la represión militar y la frustración de saber que nuestras vidas y nuestra seguridad estaba en manos de soldados y policías deformados por el entrenamiento que se les daba en los cuarteles.

**b) Cuando cesaron de reclutar jóvenes para el servicio militar obligatorio**

En 1995 se eliminó el Servicio Militar obligatorio y se sustituyó por un Servicio militar voluntario que puso un punto final a la cacería de jóvenes de la que disfrutaban los viejos cadetes y soldados. Los jóvenes y sus familiares vivían la zozobra constante de saber que cualquier demora en el retorno a casa podía estar relacionada con la violenta captura y consecuente incomunicación de sus hijos, como consecuencia de la práctica salvaje e intimidatoria de sustraerlos de sus actividades cotidianas para realizar un servicio que era fuertemente cuestionado por la sociedad.

**c) Cuando cesaron de violar los derechos humanos**

Las Fuerzas Armadas violaron sistemáticamente los derechos humanos y mantuvieron la impunidad de sus acciones hasta el día de hoy pues ningún tribunal civil, y menos militar, se atrevió a ordenar una investigación a profundidad que permitiera castigar a los violadores de estos derechos. La impunidad asociada hizo que los militares intensificaran su agresividad y se constituyeran en una verdadera amenaza para la convivencia pacífica de la ciudadanía hondureña. La eliminación del servicio militar y el alejamiento de la práctica de derrocar gobiernos constitucionalmente electos, hizo que los militares abandonaron esas prácticas que los confrontaron con la sociedad durante tantos años, y que fueran adquiriendo una nueva imagen menos intimidatoria y confrontativa.

**d) Cuando se dieron cuenta que podían jugar un mejor papel ante la sociedad**

Las corrientes modernizadoras que se producían en América Latina hicieron que los militares hondureños asumieran un papel diferente como promotores del desarrollo. El impulso de la reforma agraria en momentos de grandes movilizaciones campesinas y de fuertes demandas agrarias, hizo que los militares redefinieran su intervención en el espacio público e impulsaran un proceso de apertura y respeto a las diferencias que definitivamente marcó un punto de reencuentro con la sociedad.

**e) Cuando se alejaron del Estado y de la sociedad**

Con las reformas de 1995, se restauró la conducción civil de la empresa de Telecomunicaciones (Hondutel), la Policía, Marina Mercante, Migración e Instituto Geográfico Nacional. Su alejamiento de la institucionalidad estatal y de la sociedad como factor de confrontación hizo que las Fuerzas Armadas disminuyeran su visibilidad y su perfil interventor en áreas distintas del área defensa.

## **2. CONFUSIÓN DE OBJETIVOS**

Los políticos y las Fuerzas Armadas han confundido los objetivos nacionales con los objetivos de la defensa. Como ejemplo de ello, se reproducen las funciones constitucionales diferentes a las funciones de defensa, que hacen que las Fuerzas Armadas asuman para sí, objetivos nacionales cuyo alcance es de competencia civil, tales como los siguientes:

- Contribuir a la protección de la vida, la integridad de su población y su identidad cultural.
- Contribuir al desarrollo económico y social del país
- Contribuir a preservar la institucionalidad del Estado de Derecho
- Garantizar el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.

En la medida en que una institución con funciones especializadas asume para sí los objetivos de toda la sociedad, la misma se coloca por encima de las demás instituciones y no puede evadir su auto percepción como instancia salvadora del país.

## **3. DEFORMACIÓN DE SU PAPEL**

Las Fuerzas Armadas tienen deformado su papel porque la Constitución de 1982 les otorgó



demasiadas funciones asociadas a su papel guardián de la democracia:

“Se instituyen para defender la integridad territorial, la soberanía de la república, mantener la paz interna, el imperio de la Constitución y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, funciones de cooperación con todas las Secretarías de Estado, incluida la Secretaría de Seguridad, a petición de las mismas”: Artículos 272 y 274 de la Constitución de la República.

Estos artículos destacan muy bien el contexto desfasado en que se emitió esa Constitución, pleno de pugna interpartidaria, conflictos políticos /guerra civil, tradición golpista y falta de credibilidad en el sistema de justicia.

#### 4. APOLITICIDAD FORMAL

Las Fuerzas Armadas son, por definición constitucional, una institución profesional, obediente, apolítica y no deliberante. Su intervención en el golpe de Estado y su posicionamiento antes, durante y después del mismo, demuestran fehacientemente que esta disposición constitucional no se cumple en la vida diaria. Esto se expresa en una institución que cuestiona y descalifica a su Comandante en jefe, que se posiciona al lado del sector que rompe el ordenamiento constitucional y que permite que sus máximos representantes realicen actividades políticas públicas que chocan con las disposiciones constitucionales.

#### 5. CONDUCCIÓN CIVIL PRECARIA

El proceso de reforma en los sectores de defensa y seguridad adolece de varios faltantes que han impedido que el mismo se concrete y en el cual pueden señalarse los siguientes:

Existe una débil o inexistente conducción civil de la defensa y de la seguridad. Porque no hay visión de la defensa y la seguridad, no hay conocimiento especializado sobre los temas, no hay formación ni capacidad para comprenderlos y procesarlos. Por lo tanto:

- La Secretaría de Defensa, al igual que la Secretaría de Seguridad, de reciente creación, funciona como un apéndice de las Fuerzas Armadas y de la Policía, respectivamente, como instancia tramitadora ante el Poder Ejecutivo de la República.
- No hay control civil sobre el presupuesto de Defensa, el cual sigue manejándose y ejecutándose con independencia de la Secretaría de Defensa, situación que se reproduce con menor fuerza en la Secretaría de Seguridad.
- No existe control civil de las Fuerzas Armadas ni subordinación militar al poder civil. y la situación se reproduce, aunque con menor énfasis, entre la Policía y la Secretaría de Seguridad. Para que esto se produzca debe realizarse un proceso donde intervienen los actores centrales del mismo, como políticos y militares, y políticos y policías.
- Se asume que el tema de defensa es un asunto militar y que el de seguridad es un asunto policial y militar, y éste es un fenómeno que se nutre de la debilidad de la cultura política democrática, que minimiza, si no es que anula, el papel conductor que deben desempeñar los políticos en este proceso.

#### 6. DEBILIDADES DEL PROCESO

- a) La educación militar sigue siendo una educación ideologizada, anquilosada y atrapada en los fantasmas de la guerra fría. Y una situación similar se produce con la educación policial.
- b) La formación en derechos humanos sigue siendo artificial, inconsistente y desconectada de la realidad. Ambas instituciones se enorgullecen de la capacitación en derechos humanos pero en la práctica, al menor asomo de crisis, afloran las debilidades y la fragilidad de la capacitación.
- c) Las reformas en defensa y seguridad quedaron inconclusas, lo que explica muchas debilidades y deformaciones, por ejemplo la poca atención política, militar y policial a los planteamientos del libro de defensa nacional.
- d) Débil conocimiento político, militar y policial sobre los grandes avances que se han producido en el continente y en el mundo en materia de relaciones civiles-militares.
- e) Debilidad política para resolver sus conflictos y la necesidad de acudir a poderes arbitrales como las iglesias, los medios de comunicación y los militares.
- f) Fragilidad del Estado de Derecho que pierde fuerza ante la fuerza de las armas, para resolver

pequeñas o grandes crisis que se producen en la sociedad o en el Estado.

- g) Desactualización de los servicios de inteligencia que analizan lo que pasa hoy con formas de aproximación, visión y metodología obsoletas.
- h) Débil papel del sistema de justicia como instancia de referencia de los conflictos políticos.
- i) Monopolio de la formación civil en temas de defensa, por parte de las Fuerzas Armadas a través del Colegio de Defensa Nacional, que conduce a la conversión cultural de civiles en militares.

## 7. RETOS Y PERSPECTIVAS

Los temas de defensa y de seguridad suponen un conjunto de retos y desafíos que pueden agruparse en torno a cinco aspectos centrales: Políticos, sociedad civil, ciudadanía en general, militares y policías. Veámoslos con más detalles:

### Políticos

La política está experimentando un proceso de alejamiento de la sociedad, lo que se expresa en pérdida creciente de legitimidad, derivada de su incapacidad de satisfacer las crecientes demandas ciudadanas en el plano económico, político y social. Una de las demandas explícitas o implícitas de la sociedad, se orienta hacia la desmilitarización del Estado y de la sociedad. La recurrencia ocasional de los políticos a las Fuerzas armadas o a la Policía para contener, sofocar o neutralizar la protesta social, tiene consecuencias políticas negativas que agudizan el descreimiento ciudadano hacia los partidos como instancia de intermediación entre el Estado y la sociedad. Los políticos deben enfrentar el reto de actualizar su visión del mundo y de los militares dentro de ella, para deducir qué se espera de ellos y proceder a impulsar una profunda reforma en temas de defensa y seguridad de la que ellos mismos deben ser parte.

### Sociedad civil

Las distintas organizaciones de sociedad civil deben avanzar en su conocimiento de los temas de defensa y seguridad para que puedan jugar un papel proactivo en el proceso de reformas. En este sentido, el temor hacia el síndrome de la coincidencia con sectores adversos u opositores debe ser controlado ante la posibilidad de hacer incidencia en temas tan sensibles que hasta ahora han sido acaparados por militares y

civiles. La idea de que sentarse en una mesa es claudicar ante sectores que pueden llegar a ser culturalmente cuestionados, debe ser superada y dar paso al camino de la incidencia política para abrir las oportunidades

### Ciudadanía en general

La ciudadanía supone conciencia de derechos y deberes, y tiene como requisito básico el conocimiento sobre lo que ocurre en nuestra sociedad. La ciudadanía informada debe apropiarse de los temas de defensa y seguridad, que son temas de su competencia, para evitar y rechazar tendencias regresivas que le afectan negativamente. La ciudadanía debe plantear la demanda de civilización del Estado y de la sociedad, y alejar a los militares y los policías de un ámbito que es civil por naturaleza.

### Militares

El proceso de actualización y modernización debe llegar hasta los cuarteles pues no se trata de disputar ámbitos de competencias entre políticos, militares y policías. Hay ámbitos civiles que tienen que ver con toda la institucionalidad estatal a diferencia de los ámbitos militares y civiles que tienen que ver con instancias especializadas que se subordinan a la supremacía civil. Es sabido que una directiva o una orden que emana de las máximas autoridades civiles y que las Fuerzas Armadas y la Policía están obligadas a ejecutarlas con su nivel de especialización, inserto en las estrategias militares y policiales correspondientes.

### Policías

La necesidad de modernización y reforma del sector seguridad se vuelve cada vez más urgente para nuestra sociedad. La Policía debe rescatar su condición no militar que debe reafirmarla como instancia subordinada al control civil. Emerger como una instancia al servicio de los ciudadanos, que garantice su derecho a expresarse públicamente y que complemente con la prudencia del caso su función de garante del orden público.

Capítulo

10

## Clausura. Conclusiones

Democracia y  
Gobernabilidad: Evaluación  
y perspectivas

Leticia Salomón

Ramón Romero



## CONCLUSIONES

Leticia Salomón  
Ramón Romero

En América Latina existe un déficit democrático al cual se ha prestado poca atención, en un contexto de universalización de la radio, la televisión, y otras tecnologías de la información; se produce una heterogeneidad política que no puede captarse a través de recetas ideológicas simplificadoras. Como consecuencia, se produce una gran insatisfacción de la ciudadanía con el sistema político, basada en que se ha señalado como fallas del Estado lo que son fallas del sistema político.

En Honduras, desde 1974, cuando pasó el huracán Fifi, la UNAH proclamó la necesidad de reconstruir transformando, tal y como 24 años después fue asumido en la Declaración de Estocolmo. El huracán Mitch (1998), volvió a poner en evidencia la misma vulnerabilidad de 24 años atrás. Hoy, 12 años después del paso de ese huracán, tenemos un rezago en construcción democrática y seguimos teniendo un Estado burocrático, ineficiente y corrupto. En ese periodo irrumpió la sociedad civil demostrando su energía oculta y la cooperación internacional comenzó a prestarle atención a temas como descentralización, derechos humanos, control de la gestión pública, transparencia y otros. Crecieron las demandas sociales que enriquecieron el escenario político-social del país.

Cuando ocurrió el huracán Mitch, el proceso de reformas del Estado languidecía y tuvo en él la oportunidad de reactivarse, pero hoy se ha agotado el modelo político de gestión que demostró ser incapaz e incompetente de resolver la crisis política en los canales adecuados, lo que nos presenta un país dividido, intolerante y poco propicio para el diálogo y la reconciliación nacional, violaciones a los derechos humanos e impunidad.

Se necesita un nuevo pacto social presidido por una agenda mínima de reformas al sistema de partidos, al sistema electoral y al Estado mismo. Al producirse un deterioro al sistema bipartidista nacional se requiere construir un nuevo centro político. Hay que promover una restauración democrática con consensos mínimos para las reformas que necesita el sistema político, con tolerancia, inteligencia y audacia creadora, combinando el realismo de la inteligencia con el optimismo de la acción.

### **Pesos y Contrapesos en el Sistema Político. Estado de Derecho, impunidad y sistema de justicia.**

En América Latina la reforma del Estado no ha sido un proceso concluido exitosamente. Una de sus debilidades ha sido el no alcanzar una plena división de poderes como sistema de pesos y contrapesos. Esta ha sido más formal que real, tendiéndose al predominio de uno de los poderes sobre los otros. La consecuencia de esto es una concentración autoritaria del poder.

En Honduras, el obstáculo mayor al Estado de Derecho ha sido la persistencia de la inseguridad jurídica, cuya característica principal es la arbitrariedad en la actividad oficial y administrativa. La inseguridad jurídica posibilita el beneficio del interés particular, al margen de la legalidad.

Sus consecuencias mayores son la generación de impunidad, por una parte, y la pérdida de confianza en la institucionalidad, por otra. Frente a esta situación se propone establecer mecanismos de control ciudadano de la independencia de poderes y crear estructuras de vigilancia ciudadana sobre la cantidad y calidad de sentencias judiciales o resoluciones administrativas. Ejecutar medidas de investigación y control sobre la corrupción; universalizar las normas de procedimiento fundadas en la economía procesal, oralidad, publicidad y controversia; despolitizar y profesionalizar el servicio público, crear estímulos en la carrera profesional de los funcionarios y empleados con mejor desempeño.

### **Democracia e Institucionalidad. Fortalezas y debilidades. La politización partidaria de las instituciones y su efecto perturbador sobre el funcionamiento de la democracia.**

En América Latina el desarrollo de las instituciones democráticas ha encontrado tres grandes obstáculos, la cultura autoritaria imperante, la reducción de funciones del Estado y la distorsión de los partidos políticos. Sin embargo, donde han logrado arraigarse, han sido factores decisivos para la consolidación de la democracia.

En Honduras, los partidos políticos han convertido las instituciones en parte del botín electoral, practicando el reparto del control administrativo y de los puestos de trabajo en las instituciones públicas. Esta forma de politización es un factor decisivo para obstaculizar el proceso democrático, deslegitimar las instituciones, corromperlas, restar eficacia y eficiencia a las

mismas, y crear desafechos ciudadanos hacia la democracia.

Frente a esto se propone el rediseño de la institucionalidad, creando controles institucionales para garantizar su apego al principio de legalidad y mantener evaluaciones periódicas al desempeño, practicadas desde la auditoría ciudadana.

**Corrupción y Transparencia. El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática.**

En América Latina, perviven patrones autoritarios en los procesos de democratización. Estos han llevado a algunos políticos a creer que son dueños del patrimonio público, o que tienen derechos privilegiados para disponer del mismo en condiciones de impunidad. Esta actitud ha sido determinante para asumir patrones de corrupción.

Las prácticas corruptas han llevado a establecer una pseudo institucionalidad paralela que funciona con mayor eficiencia que la otra pero que acaba atomizando a la sociedad. Pese a esta situación, la capacidad de propuesta en los temas de corrupción y transparencia de parte de la ciudadanía ha sido escasa.

El tráfico de influencias es, en Honduras, el activo principal de los políticos que les permite llegar al poder y mantenerse en él en condiciones clientelares. En esta perspectiva se carece de interés en soluciones de largo plazo, asumiendo que los problemas de futuro deberán ser resueltos por los que vendrán. Con tales criterios, los políticos ubican a su clientela en las instituciones en sus distintos niveles de jerarquía, con lo que se blinda la práctica de actos diversos de corrupción. Es más, las prácticas de corrupción no son ante la ciudadanía un grave factor de deslegitimación de los políticos.

Se recomienda crear un capital social anticorrupción, darle atención y seguimiento a los políticos y administradores, impulsar el pleno acceso a la información pública, la transparencia, auditoría social y operatividad judicial que cierre los espacios de impunidad.

**Gobernabilidad, Cultura Política y Participación Ciudadana. La equidad en el proceso de construcción democrática y la gobernabilidad política.**

En América Latina se observa una pérdida de confianza en la democracia, un deterioro de la participación electoral, un desgaste del sistema de partidos, un incremento del voto volátil y la emergencia de nuevos actores.

Una situación similar se produce en Honduras, a la cual se suma la falta de compromiso de los partidos políticos con la transformación nacional y un abstencionismo electoral creciente, aunque a nivel local se construyen nuevos significados de lo político.

Es urgente la institucionalización de los conflictos para encontrarles una pronta solución, aprender a vivir con la diversidad y el conflicto, y articular los intereses de género de las mujeres, con los intereses generales de la sociedad.

**Gobernabilidad, Conflictividad Social y Derechos Individuales. Los derechos humanos como aspecto central.**

En América Latina, la perspectiva de derechos, especialmente de derechos humanos, se fortaleció como el gran tema para la salida de las dictaduras. Terminadas las dictaduras se exaltó la democracia como solución a todos los problemas; luego, sucedió la desestructuración de la trama social e imperó la autoimagen del ciudadano como consumidor de derechos, servicios y bienes. La ciudadanía se definió en términos de derechos, se judicializaron las cuestiones sociales y los organismos multilaterales como el Banco Mundial, colocaron su interés en lo social. En Honduras, en 1991 se aprobó una amnistía que permitió el retorno de los exiliados; a mediados de los 90 se inició el proceso de desmilitarización del Estado y de la sociedad.

Hoy se insiste en mantener cerrados los canales de comunicación, hay exclusión y déficit de cohesión social. La violencia predomina generando una subcultura, los procesos de democratización y de alternativas económicas neoliberales contextualizan la aplicación de los derechos humanos en Honduras. Los procesos sociales responden a cuestiones estructurales más que a voluntades individuales o subjetividades.

Hay necesidad de provocar el reencuentro con el pasado, establecer el papel de la justicia en la reconciliación nacional, en la lucha contra la impunidad y en el respeto del derecho de las víctimas; valorar el nivel de confianza en las instituciones y la eficacia del sistema de justicia. Desarrollar un nuevo sistema político electoral, establecer las competencias

y límites de los poderes públicos en el marco del Estado de Derecho.

Además, es necesario aprobar la ley orgánica del Poder Legislativo que regule la organización y funcionamiento democrático y transparente de ese poder. Lo mismo con la ley del servicio civil del Poder Ejecutivo, que dé estabilidad y profesionalismo a los servidores públicos. La ley orgánica del Poder Judicial y la ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, instrumentos que deben garantizar la independencia de ese poder del Estado.

Se propone, además, crear un instituto de análisis estratégico de naturaleza civil para informar y asesorar al Ejecutivo, de manera que se puedan anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático.

Crear la Corte de Constitucionalidad como tribunal constitucional, organismo encargado de velar por el control constitucional de las leyes, el desarrollo de la jurisprudencia en materia de derechos humanos y la resolución de los conflictos entre los poderes públicos.

Seleccionar, además, en la Junta Nominadora de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuando corresponda, a las personas más idóneas para garantizar la buena selección en el Congreso Nacional.

### **Democratización y Modernización de los Partidos Políticos. Inclusión y participación políticas.**

Las sociedades han avanzado mientras los partidos se rezagan, el modelo de partidos está en crisis pues los viejos partidos son incapaces de procesar las complejas demandas de una ciudadanía crítica y organizada de diversas formas.

La transición a la democracia ha planteado más derechos, la transición económica ha planteado más pobreza, el nuevo modelo de Estado ha planteado menos funciones y la transición de la guerra a la paz reincorporó ciudadanos previamente expulsados, la sumatoria de todo ha resultado en crisis.

En Honduras está en crisis el relacionamiento de los partidos con la sociedad, y estos siguen enfocando al Estado como objeto de reparto. Los partidos siguen actuando con nepotismo y clientelismo, y hay mayor control de los grupos fácticos sobre los partidos; la crisis política es recurrente y los partidos políticos son los actores decisivos en las crisis. Se ha producido un

cambio en la cultura política de votar por los partidos a votar por los candidatos.

El sistema de partido no es competitivo pues no hay partidos de oposición; no hay mayor diferencia ideológica entre los partidos, se han cerrado los espacios en el relevo de los liderazgos. Los partidos se han democratizado sin democracia interna, operan más como maquinarias electorales que como intermediarios entre la sociedad y el Estado.

Se plantean los siguientes retos. Uno, generar acuerdos para recuperar las capacidades institucionales del Estado como ente rector ante la sociedad; modernizar los partidos mediante su adaptación a las nuevas realidades; conciliar conceptos y modelos de representación que hoy son contradictorios: la antigua representación por territorio y base social, y la moderna representación temática; incluir dentro de los partidos la representación de la diversidad social mediante estrategias diferenciadas y mecanismos de acción afirmativa; propiciar que los partidos sigan siendo canales de comunicación, aunque no los únicos, y que haya mayor democratización interna de los partidos; crear mecanismos de control ciudadano sobre estos, transparencia en la financiación de campañas electorales, flexibilizar el plebiscito y el referendo y lograr un Tribunal Supremo Electoral independiente.

### **Democracia y Medios de Comunicación. Una relación controversial en el sistema político.**

La naturaleza de la política ha cambiado por la fuerza de los medios y es que las funciones tradicionalmente monopolizadas por los políticos hoy son compartidas por diversos grupos sociales, entre ellos la prensa. Ésta puede llegar a desempeñar un papel progresista pero también un papel retardatario. Prensa y políticos son socios, pero no son socios incondicionales.

Los líderes políticos señalan a la prensa, y la prensa señala a los políticos. La prensa no debe tener políticos amigos, debe ser muy profesional y para ello debe crearse la figura del Ombudsman de la prensa u observatorios de medios de comunicación.

La prensa debe desempeñar un papel controlador de los espacios públicos y de los espacios privados de las grandes corporaciones. Hay una necesidad mutua entre prensa y políticos, pero no debe olvidarse que los periodistas no son jueces, policías o auditores, y que su misión no es sustituirlos.

En Honduras la concentración de medios en pocas manos es negativa para la democracia y se carece de

políticas de comunicación social. Se ha implantado un modelo comunicacional de desinformación que se ejecutó en base a tres temas que los grupos de poder impusieron a los medios: la agenda pública, la canalización de las agendas y la legitimación del sistema político, económico y social.

Hay mucho por hacer para que la prensa asuma el papel que le confiere la democracia, manteniendo la distancia del poder político y evadiendo la influencia de las grandes corporaciones. Debe tener un compromiso con la agenda social y promover una agenda política que satisfaga las necesidades de la ciudadanía. Además, reafirmar las tendencias a la independencia y al profesionalismo, y reconciliar la ética con el periodismo.

### **Democracia, Fuerzas Armadas y Policía. Las reformas en los sectores de Defensa y Seguridad.**

El principal problema de América latina es la pobreza e inequidad. La violencia, el crimen organizado y la narcoviencia son desafíos mayores. Entre las grandes amenazas a la región, ninguna está ligada propiamente a la defensa y muchas de ellas son de carácter policial. La región se define como una zona de paz, pero cotidianamente aquí muere más gente que en otras regiones.

La relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad hondureña ha sido de encuentros y desencuentros. Ha sido constante la débil conducción civil de la defensa y la seguridad, pues los políticos tienen muy poca visión, conocimiento y capacidad sobre estos temas. La Secretaría de Defensa funciona como instancia de las FFAA. Se sigue asumiendo, por civiles y militares, que la defensa es un tema militar y que la seguridad un tema militar y policial. La educación militar es ideológica y anquilosada. La formación en derechos humanos es superficial. La policía después de la reforma siguió manteniendo la mentalidad y actitud militar, desconociendo su condición de servidora de la ciudadanía, con débil formación en valores democráticos. Todos los gobiernos asumen que las FFAA deben ejercer función policial. En el contexto del golpe de Estado se ha evidenciado la politización de las FFAA y la Policía a favor de uno de los grupos, pese a que las instituciones del Estado no están para polarizarse. En ese proceso de politización de la policía y los militares han resurgido en la práctica y en el discurso los fantasmas de la guerra fría, asumiendo una actitud de agresividad contra los que están en desacuerdo y quedando impunes sus acciones violatorias de garantías individuales. Con tales acciones tiraron por

la borda la legitimidad que habían ganado en los últimos 16 años.

Aclarar la confusión entre objetivos nacionales y de defensa. Debatir y revisar el involucramiento de las FFAA en funciones de seguridad. Revisar el control civil sobre la policía, las FFAA y la educación de ambos. Provocar una reflexión interna en ambos sobre su papel antes, durante y después del golpe y rendir cuentas sobre esto. Ambos deben estudiar los contenidos del Libro de Defensa Nacional, especialmente sobre el papel de cada uno. La ciudadanía y los funcionarios civiles deben formarse en temas militares, policiales y de seguridad, para ejercer el control ciudadano. Deben modernizarse los servicios de inteligencia, bajo control civil. Es urgente establecer políticas de seguridad que indiquen qué hacer, cómo hacerlo, en cuanto tiempo, todo con visión de política pública.



# Anexo

Democracia y  
Gobernabilidad. Evaluación  
y Perspectivas

Perfil de los  
conferencistas y  
panelistas



## ANEXO. PERFIL DE LOS CONFERENCISTAS Y PANELISTAS

**Adán Palacios Iráchez (hondureño):** Coordinador del Mirador Electoral, miembro de la Comisión Organizadora del Diálogo Nacional. Consultor internacional en Elecciones Presidenciales de Nicaragua, de la república del Perú y de Honduras. Consultor Internacional Revocatoria del Mandato Presidencial Elecciones Regionales República de Venezuela. Observador Electoral en 35 países. Candidato a Designado Presidencial por la DC en 1982. Coordinador del Consejo Permanente de Contingencias COPECO, post Huracán Mitch. Miembro propietario del Tribunal Nacional de Elecciones, hoy Tribunal Supremo Electoral. Profesor de Educación Media. Capacitación de Asuntos Políticos en España, Alemania y Venezuela. Capacitación en Asuntos Democráticos en Costa Rica, Perú, Bolivia, y México.

**Alejandro Natal Martínez (mexicano):** Doctor en Estudios del Desarrollo por The London School of Economics. Maestro en Economía por la Universidad de Londres y el Institute of Latin American Studies y en Ciencia Política por la UAEM. Ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1999. Fue distinguido por el Banco Mundial como McNamara Fellow en 1997 y como Fullbrighth Scholar en 2008-9. Pertenece a diversos comités editoriales, entre los que destacan el Journal of Civil Society de la Universidad de California (UCLA), la International Encyclopedia of Civil Society (Universidad de Heidelberg, Alemania). Actualmente, coordina el Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector (PIETS) en El Colegio Mexiquense. Es Presidente del Colegio de Posgraduados e Investigadores en Estudios del Desarrollo (COPOED) y Director del Instituto para el Liderazgo e Innovación Social (INLIS). Entre sus publicaciones destacan: "La Sociedad Civil Mexicana y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas". El Colegio de México y "La Sociedad Civil en El Proceso De Integración Comercial.

**Álvaro Cáliz Rodríguez (hondureño):** Es Doctor en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo, Programa Latinoamericano de Trabajo Social (PLATS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH.) con Maestría en Administración de Empresas por la UNAH. Diplomado en Administración Municipal y Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales con orientación en Derecho Administrativo. Actualmente, consultor independiente con énfasis en los temas de

governabilidad democrática, seguridad ciudadana y exclusión social.

**Andrés Pérez Munguía, (hondureño):** es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH. Es Maestro en Bibliotecología por la Escuela de Estudios de la Información de la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos. Ha completado las asignaturas del Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Actualmente se desempeña como Comisionado Universitario de la UNAH (Defensor Universitario). Ha sido Gerente de Documentación y Consulta del Centro de Informática y Estudios Legislativos del Congreso Nacional; Jefe del Gabinete Técnico del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; Coordinador Nacional del Proyecto Educación, Capacitación e Investigación en Derechos Humanos del Gobierno de Finlandia y PNUD.

**Antonio Murga Frassinetti (mexicano):** Doctorado en Estudios Sociales en la línea de procesos políticos, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular y visitante en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en el Departamento de Ciencias Sociales y Postgrados de Trabajo Social y Economía y Planificación del Desarrollo, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa y Universidad de Costa Rica. Ha publicado varios libros de autoría individual y colectiva sobre dependencia y subdesarrollo en América Latina, Ciencias Sociales, movimiento obrero en Centroamérica, industrialización y capital extranjero en Honduras, crisis centroamericana, crisis internacional, entre otros.

**Ariel Montesdeoca (uruguayo):** Ingeniero Agrónomo y Sociólogo, nacido en Uruguay y de nacionalidad holandesa, graduado en la Universidad de la República Oriental de Uruguay y la Universidad Agraria de Wageningen, Países Bajos. Ha trabajado en los últimos 22 años en Latinoamérica y Asia como investigador y asesor para la cooperación internacional en desarrollo social e institucional y en procesos participativos para el diseño de estrategias y políticas públicas, desde las perspectivas de los Derechos Humanos, género y juventud.

**Carlos Fernando Chamorro (nicaragüense):** Licenciado en Economía, en la Universidad de

McGill, Montreal Canadá; Knight Fellow en la Universidad de Stanford, California y Teaching Fellow en la Universidad de California en Berkeley (Facultad de periodismo). Periodista y consultor en medios de comunicación y democracia en América Latina, Director de los programas de televisión Esta Semana y Esta Noche, Canal 12, Editor del Semanario Confidencial. Fundador del programa radial Onda Local, Presidente del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO). Ha sido Director del diario Barricada, Managua, Nicaragua, Vice Ministro de Cultura del Gobierno de Reconstrucción Nacional, Managua, Nicaragua y Reportero y miembro del Consejo Editorial del diario La Prensa. Ha realizado varios documentales sobre la vida política de Nicaragua y Centroamérica y es autor de varios libros y artículos de autoría individual y colectiva, entre los cuales destacan: El poder de la prensa entre el Estado y el mercado, El turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización, Los medios de comunicación frente al reto de la democratización en Centroamérica: dilemas y escenarios futuros, Notas sobre la prensa y la Democratización en América Latina, Los Medios y la Política en Nicaragua.

**Edmundo Jarquín (nicaragüense):** Abogado y economista nicaragüense, especializado en políticas públicas y temas de reforma del Estado. En 2006 fue candidato a la Presidencia de Nicaragua por el Movimiento Renovador Sandinista (MRS). Anteriormente fue Jefe de Gabinete del Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias. Ha sido profesor de la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua; entre 1981 y 1984 fue Ministro de Cooperación Externa del Gobierno de Nicaragua, y Embajador en México (1984-88) y España (1988-1990). Entre 1990 y 1992 fue diputado y miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional Legislativa, formando parte del liderazgo legislativo. De 1992 a 2005 trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como especialista en políticas públicas, y desde 1994 fue Jefe de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales e instituciones académicas. En 2007, por encargo del Sistema de Naciones Unidas, fue el Facilitador Principal de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá. Es autor de varias publicaciones sobre desarrollo y democracia.

**Edmundo Orellana (hondureño):** Doctor en Derecho Administrativo, egresado de la de la Universidad de Bolonia, Italia. Abogado y Notario, es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, ha

desempeñado importantes cargos en la vida pública y política de Honduras como: Director General de Reforma Administrativa de la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), Director Ejecutivo del Fondo Hondureño de Pre- inversión, Magistrado Propietario de la Corte de Apelaciones de lo Contencioso- Administrativo. Fiscal General de la República, Embajador ante la Organización de las Naciones Unidas, (ONU). Diputado al Congreso Nacional por el Departamento de Francisco Morazán, Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Ha publicado un total de 27 libros en el país y en el extranjero, entre los Proyectos de Ley elaborados se enumeran: La ley de Planificación, Ley del Fondo Hondureño de Pre-inversión, Ley General de Administración Pública, Ley de Procedimientos Administrativo, Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Asimismo, trabajó en varios Proyectos de Estatutos y Códigos de Ética, como ser: El Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, el Código de Ética para Funcionarios y Empleados del Poder Judicial y el Código de Ética de los Servidores del Ministerio Público.

**Eduardo Núñez Vargas (costarricense):** Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Durante ocho años ejerció como Director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), cumpliendo funciones de Coordinador de Programas sobre Gobernabilidad y Derecho a la Participación Política durante los últimos dos años de su vinculación con esa institución. Ha sido consultor sobre partidos políticos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; del Banco Interamericano de Desarrollo para la formulación de proyectos educativos cívicos y políticos; y de la Organización de los Estados Americanos en programas sobre democracia y gerencia política. Tuvo a su cargo la Coordinación General del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, y del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad del Congreso de la República, iniciativas de la OEA en Guatemala. Actualmente se desempeña como Director Residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala. Ha escrito múltiples artículos sobre cultura democrática, instituciones democráticas,

partidos políticos, liderazgo político, elecciones y modelos de organización electoral, entre otros temas, sobre los cuales ha sido conferencista internacional en varios países de América Latina.

**Efraín Díaz Arrivillaga (hondureño):** Licenciado en Ciencias Económicas graduado en Georgetown University, Washington DC, cuenta con maestría en Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Kansas, Estados Unidos de América, realizó estudios de Post grado en la Universidad de Sussex en Inglaterra, Trabajó para el Gobierno de Honduras, como sub-secretario de Recursos Naturales, asimismo, en el Consejo Superior de Planificación Económica, Ha sido Presidente del Colegio Hondureño de Economistas, del Colegio de Profesionales de las Ciencias Agrícolas, electo diputado al Congreso Nacional (1982-90), Candidato Presidencial (1989), y Presidente del Partido Demócrata Cristiano y miembro electo al Parlamento Centroamericano (1991-96), ha trabajado como maestro de Economía Agrícola y asesor de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en la facultad de Economía y en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales; actualmente es catedrático en la Universidad Católica de Honduras.

**Ernesto Paz Aguilar (hondureño):** Doctor y Máster en Derecho, especializado en Vida Política y Administrativa (Ciencias Políticas) por la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia, y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, con orientación en Derecho Internacional por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Diplomado en Seguridad Humana por la Universidad para la Paz, de San José, Costa Rica. Desde 1982 es profesor de la UNAH, y Vicerrector de Relaciones Internacionales de la UNAH desde 2007. Es Abogado y Politólogo. Profesor de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional Público en el Colegio de la Defensa Nacional (CDN) de la Secretaría de Defensa de Honduras. En el sector público se ha desempeñado como Secretario en el Despacho de Relaciones Exteriores.

**Ester Caballero (hondureña):** Realizó estudios de Postgrado en Investigación sobre Mujer y Empleo Urbano, igualmente sobre Informalidad Urbana y Subsistencia Popular, en Guatemala. Asimismo, Estudios de Género en la Universidad Nacional, de Costa Rica. También estudios la Licenciatura Centroamericana en Sociología, en el Consejo Superior de Universidades de Centroamérica, en Costa Rica. Profesorado en Ciencias de la Educación, Escuela Superior del Profesorado "Francisco

Morazán", Ha trabajado en diversas investigaciones y evaluaciones de programas y proyectos financiados por diferentes organismos nacionales e internacionales. Ha realizado varias publicaciones, entre ellas: El Derecho a la Salud de las Trabajadoras de las Maquilas y Agroindustria, Diagnóstico sobre maltrato y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, Diagnostico Municipal centrado en la adolescencia, Prostitución Infantil en Centroamérica, entre otras.

**Eugenio Sosa Iglesias (hondureño):** Es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras UNAH, candidato a Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Guatemala. Coautor de varios libros sobre sociedad civil y procesos electorales con el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), ha sido columnista de diarios nacionales y colaborador de la Revista Política de Honduras. Conferencista sobre temas de democracia y gobernabilidad.

**Francisco Rojas Aravena (chileno):** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht, Holanda; Máster en Ciencias Políticas, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco); Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Es el actual Secretario General de Flasco y anteriormente Director de Flasco, Chile, profesor en la Universidad de Costa Rica, profesor de la Universidad de Stanford en el campus de Chile y Profesor Fulbright en el Centro de Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de La Florida. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y de Pensamiento Iberoamericano, España. Es autor y coautor de medio centenar de libros entre los cuales destacan: Crimen Organizado en América Latina y el Caribe, 2008; Crisis financiera: Construyendo una respuesta latinoamericana, 2009; Integración en América Latina: Acciones y omisiones, conflictos y cooperación, 2009; y La integración regional: Un proyecto político-estratégico, 2007. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

**Guillermo Molina Chocano, (hondureño):** Sociólogo y Politólogo, con estudios de Maestría en ciencias sociales y políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Doctorado en la Universidad Libre en Berlín, Alemania Occidental. Es Cofundador y profesor a tiempo completo y de la

Maestría Latinoamericana de Trabajo Social (PLATS) de la UNAH, en teoría social, teoría política y metodología de la investigación. Miembro del Comité Directivo de FLACSO y CLACSO por Centroamérica / Honduras. Cofundador del POSCAE (Post-gradó Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo). Profesor visitante de la Universidad de Costa Rica y de Florida International University (FIU). Ministro de Planificación y Cooperación Internacional (SECPLAN / SETCO) en el periodo 1994 – 98. Especialista en Gerencia Social (BID – INDES).

**Hermilo Soto (hondureño):** Es Sociólogo, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, cuenta con Diplomados en Sistematización de Experiencias Educativas, y Cooperativismo para el Cambio Social. Fue presidente y Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional Agrario (SITRAINA), Presidente y Secretario del Partido Unificación Democrática de Honduras, Miembro de la Comisión Política Interpartidaria, en representación de la UD, para negociar las reformas constitucionales a la nueva Ley Electoral. Representante del Partido Unificación Democrática ante el Tribunal Nacional de Elecciones y cuenta con una vasta experiencia en formulación y evaluación de diagnósticos participativos, planes y programas de capacitación, seguimiento y monitoreo de procesos de desarrollo, entre otros.

**Isolda Arita (hondureña):** Licenciada en Periodismo, egresada del Universidad Nacional Autónoma Honduras, cuenta con diplomado en Ética y Política, egresada de la CIESPAL, estudió Derechos Humanos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como directora de Editorial Guaymuras, editora y articulista de la Revista Envío-Honduras, fue columnista y editorialista de Diario El Heraldo (1994-2001); coordinadora general de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica, con sede, en San José, Costa Rica. Responsable del departamento de Comunicación Social de la Dirección de Extensión Universitaria, UNAH. Autora y con-autora de diversas publicaciones, entre otras: Informe Nacional sobre la libertad de expresión y derecho a la información, (C-Libre); El Defensor del Pueblo: Los nueve años del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (CONADEH), Colección Cuadernos de Educación Ciudadana y Para Comunicarnos Mejor. Manual Popular de Comunicación, Comunica,

**Jaime Ordóñez (costarricense):** Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Ciencia Política por The George Washington University,

Washington D.C. Ha sido profesor invitado de las universidades de Columbia, New York, Maryland y Tulane, New Orleans en EE.UU; asesor del Banco Mundial, BID, PNUD, CEPAL-ILPES, Gobierno de Noruega, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), de UNICEF y ACNUR. Es Director de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad de Costa Rica y miembro de la Comisión de Dirección de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas. Ha publicado 7 libros y más de 40 artículos especializados en revistas nacionales y extranjeras. Coordina el Proyecto Observatorio de la Democracia en Centroamérica que reúne a más de 120 investigadores de la región. Actualmente es Director del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (ICG) y del Centro Estudios para el Futuro, con sede en San José, Costa Rica.

**Jari Dixon Herrera (hondureño):** Graduado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales en la UNAH. Post grado en Derecho Penal y procesal penal. Diplomado en criminología, Delitos ambientales, Lavado de activos y otros. Es Fiscal del Ministerio Público desde 1998, ha sido Fiscal coordinador en la Entrada Copán, Fiscal Contra la corrupción, Fiscal de Juicios orales en la Fiscalía de delitos comunes y Procurador independiente en los tribunales de la República. También ha sido Presidente y vicepresidente de la Asociación de Fiscales de Honduras, Miembro Coordinador del Movimiento Amplio Por la Dignidad y la Justicia (MADJ), Miembro del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), Miembro del grupo editorial del periódico el Libertador. Fue reconocido con el Premio Ramón Amaya Amador, por su participación en la huelga de hambre en contra la corrupción en el 2008. Ha sido conferencista en varios eventos internacionales y es autor de varios artículos de interés social.

**Javier Acevedo (hondureño):** Graduado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y egresado de la Maestría en Economía y Planificación del Desarrollo, con formación adicional en formulación y evaluación de proyectos, idioma Inglés y otras. Durante los últimos 15 años ha desarrollado labores de asesoría y asistencia legal tanto para personas naturales como jurídicas; y también en el campo de la gestión del desarrollo, ha profundizado en tres principales áreas: la planeación estratégica, la investigación social y la gestión del ciclo de proyectos, haciendo uso de distintas herramientas metodológicas para el diagnóstico, formulación y evaluación de proyectos. Asimismo ha brindado formación para adultos en distintas áreas del desarrollo e incursionado en la práctica de la docencia

iniciando con sustituciones docentes en Historia, Sociología, Teoría del Desarrollo y como catedrático en pregrado y diplomados. Durante los últimos 5 años se ha desempeñado como defensor de los derechos humanos, especialmente en el área de los derechos económicos, sociales y culturales. Tiene varias publicaciones en temas de derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales.

**Juany Guzmán León (costarricense):** Es Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, Licda. en Ciencias Políticas y Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica, Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Es profesora-investigadora con rango de Catedrática de la Universidad de Costa Rica. Desde agosto de 2004, Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Desde septiembre de 2008 Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica. Primera Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, consultora del Programa CAPEL-IIDH para realizar la coordinación regional de la Investigación sobre Democracia Interna de Partidos Políticos en Centroamérica.

**Leo Valladares (hondureño):** Doctor en Derecho, egresado de la Universidad de Complutense en Madrid, España. Abogado y Notario, Catedrático Titular de Filosofía del Derecho, Ética Jurídica y Lógica Jurídica en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1981 y del Ministerio de Relaciones Exteriores (1982-1992). Miembro y Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos), Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, En la actualidad es consultor en Derechos Humanos, Gobernabilidad y participación Ciudadana, a nivel nacional e internacional, asimismo, Director Ejecutivo de la Asociación por una Ciudadanía Participativa.

**Leticia Salomón (hondureña):** Socióloga y Economista, catedrática universitaria desde hace 32 años, investigadora de temas político-sociales desde hace 30 años, coordinadora de investigaciones, investigadora asociada y editora del Centro de Documentación de Honduras desde hace 17 años y Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), desde 2006 hasta la fecha. Ha sido investigadora y conferencista de varias universidades

y centros académicos nacionales e internacionales e integrante de diversos foros y redes internacionales de investigadores. Ha publicado alrededor de 30 libros de autoría individual y de autoría conjunta con otros investigadores nacionales e internacionales y ha publicado numerosos artículos científicos en revistas académicas internacionales. Ha servido clases universitarias en temas de metodología, técnicas, seminarios y talleres de investigación, teoría social, política y de los movimientos sociales, y ha profundizado en el conocimiento de la realidad socio-económica, política y cultural del país, especializándose en temas de gobernabilidad democrática, defensa y seguridad ciudadana.

**Lily Caballero Zeitún (hondureña):** Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo. Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social. Especialista en Evaluación Socioeconómica y Ambiental Universidad de Los Andes, Colombia. Máster en Trabajo Social, Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social y Licenciada en Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Docente en las cátedras de investigación científica, políticas públicas, en la Maestría en Gestión Urbana, Maestría en Demografía Social, Doctorado en Gestión del Desarrollo, Maestría en Trabajo Social, Maestría en Gestión de Riesgos y Maestría en Derechos Humanos y Desarrollo por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente Coordinadora del Proyecto Vulnerabilidad Social y Gestión Urbana, entre la UNAH y el Grupo Interuniversitario de Montreal.

**Manuel Gamero (hondureño):** Abogado de profesión, diplomático, diputado al Parlamento Centroamericano y periodista. Ha sido miembro de Comitivas oficiales y Jefe de Delegaciones en varios países; Redactor de Diario "La Prensa" de San Pedro Sula y Director Ejecutivo de Diario TIEMPO de San Pedro Sula, de 1973 a la actualidad; Corresponsal de Associated Press, United Press International y de las Revistas "Bohemia" de Venezuela y "Visión", México. También ha sido Vicepresidente del Parlamento Centroamericano en dos ocasiones y Presidente de la Comisión Nacional Electoral del Partido Liberal en 1996 y 2000. Ha recibido cuatro premios Nacionales de Periodismo, el Primer Premio Latinoamericano de Periodismo de Opinión, de FELAPA y la Condecoración Oficial del Águila Azteca, México.

**Manuel Torres Calderón (hondureño):** Periodista independiente, Coordinador de la agencia Audiovisuales y Análisis de Prensa (AAPrensa), especializada en medios de comunicación y sociedad

civil. Reportero, corresponsal y editorialista de diversas publicaciones periódicas, entre ellas: Agencia EFE (ACAN-Efe) de España, Inter Press Service de Italia, Diario Excelsior de México, Pensamiento Propio de Nicaragua, La Nación Internacional de Costa Rica. Actualmente es corresponsal de Radio Nederland (Holanda).

**Mario Posas (hondureño):** Licenciado en Sociología, Universidad de Costa Rica, año y medio de residencia Pre-Doctoral de carácter tutorial en la Universidad de Essex, Inglaterra, y egresado de la Maestría Latinoamericana de Trabajo Social (UNAH). Desde 1976 es Profesor Titular de Departamento de Ciencias Sociales de la UNAH; desde 2005 es consultor del PNUD y miembro del Equipo de Desarrollo Humano. Ha sido asesor y consultor en política educativa, asuntos sindicales, visión de país y diálogo nacional, entre otros. Ha publicado más de 20 libros de autoría individual y colectiva sobre movimiento obrero, organizaciones campesinas y magisteriales, sector público, autogestión en el agro, perfiles de líderes populares y reforma educativa, entre otros.

**Oscar Ávila (costarricense):** Es Licenciado en Ciencias de Desarrollo Socio Económico, egresado de School of Development Studies, University of East Anglia, Gran Bretaña, es analista político e investigador y cuenta con varios Diplomados en diversas áreas temáticas: Principios y Métodos de Programación para la Organización Popular, Manejo Metodológico, Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Entrenamiento a Capacitadores en Buenas Prácticas Agrícolas y Gobiernos Abiertos y Participativos, fue miembro Asociado al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, es experto en Planificación, Desarrollo Socio-económico, Participación Ciudadana y Gobernabilidad, ha representado a Honduras en diferentes conferencias a nivel latinoamericano.

**Ramón Antonio Romero Cantarero (hondureño):** Profesor e investigador de la UNAH, Doctor en Filosofía por The Florida State University, con orientación en Filosofía Política y Ética; Máster en Filosofía por la misma Universidad, orientado a la Epistemología de las Ciencias Sociales y Lógica, Abogado y Notario. Áreas de investigación con varias publicaciones de autoría individual y colectiva en democracia, pensamiento latinoamericano, ética del desarrollo. Actualmente es el Director de Vinculación Universidad-Sociedad y miembro de la Junta de Dirección Universitaria.

**Ramón Salgado (hondureño):** Cuenta con Maestría en Sociología Rural, egresado de Iowa State University, Estados Unidos de América, asimismo, realizó su Licenciatura en Sociología en la Universidad "Rodrigo Facio" de Costa Rica. Fue Rector y Vice-rector de la Universidad Pedagógica Francisco Morazán, Presidente del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Docente y Director de investigación de la Universidad Pedagógica Francisco Morazán. Es miembro del Panel de Expertos sobre Educación Básica, Secretaría de educación, México. Representante por Honduras en el Consejo Centroamericano de Acreditación de Calidad de la Educación Superior, con sede, en San José Costa Rica, representante por la UNAH en el Consejo de Educación Superior y miembro del Consejo Asesor de la Dirección de Investigación Científica, de esta casa de estudios. Ha trabajado en varias publicaciones e investigaciones, entre ellas se enumeran: el Libro Crisis Institucional y Golpe de Estado en Honduras, La Educación Superior en Honduras Investigación a nivel Nacional, Reformas Educativas en Honduras desde 1990, Sub-desarrollo y Sector Agrícola en Honduras, El Impacto de Ajustes en el Agro Hondureño, entre otras.

**Rigoberto Ochoa (hondureño):** Abogado hondureño, Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid, España. Se desempeñó como Coordinador de los Servicios Legales del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH). Fue Funcionario de la Organización de Naciones Unidas (ONU) asignado a la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Ex Director del Programa Regional "Democracia y Derechos Humanos en América Central", Honduras/Unión Europea. Ha sido consultor en temas de justicia, derechos humanos y seguridad de varios organismos internacionales, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Servicios y Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), entre otros. Participó activamente desde la sociedad civil en los procesos de aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la Ley del Tribunal Superior de Cuentas. Ha realizado publicaciones sobre justicia y derechos humanos, y es coautor en varias ediciones internacionales.

**Rocío Tábora (hondureña):** Tiene una Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Academia de Humanismo Cristiano Santiago de Chile,



Diplomado en Teoría Política Universidad de Chile, Postítulo en Relaciones de Género, Educación y Desarrollo, Servicio Universitario Mundial, Santiago de Chile. Licenciatura en Psicología con Orientación en Psicología Social Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1988. Ha sido Coordinadora del Área de Gobernabilidad del PNUD Honduras, Sub-Secretaria de Estado en el Despacho de la Presidencia de la República de Honduras, Especialista en Políticas Públicas y Género. Ha realizado varias publicaciones, entre ellas el libro *Leviatán Herido, Reflexiones sobre el Estado, poder y ciudadanía*, y coautora del libro: *Memorias del Mestizaje en Centroamérica*.

**Sergio Suazo (hondureño):** Licenciado en Filosofía en la UNAH; Diplomado en Negociaciones Comerciales Internacionales, Chile; Maestría en Estudios Internacionales, Chile; Maestría en Ciencia Política, (Mención Gobierno y Administración del Estado) Chile. Profesor Titular, de la UNAH en asignaturas de Filosofía, Ética Médica, Ética Profesional, Negociaciones y Ciencia Política; Profesor de las Maestrías de Ciencia Política y de Comercio Internacional de la UNAH, y de las Maestrías de Género y Educación, y de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica Nacional, “Francisco Morazán” (UPN-FM); además, Profesor en el pos título sobre “Integración Regional y cooperación Internacional” en el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Ha publicado varios libros y artículos, entre los que destacan: *Auge y Crisis Ideológica del Partido Liberal*. 100 años, 1991; *Reforma y Modernización del Estado. Una Tarea pendiente*, 2006; *Probidad y Ética en la políticas Públicas (el caso de Honduras)* 2006; y *Concertación Política e Integración en Centroamérica*, a veinte años de Esquipulas, 2008. Obtuvo el Premio Centroamericano de Cultura “Miguel Ángel Asturias” rama Ensayo, 2008.

**Víctor Antonio Fernández Guzmán (hondureño):** Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales con orientación en Derecho Penal, y abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Egresado del postgrado de Derecho Penal y Procesal Penal de la UNAH. Ha sido catedrático en la facultad de Derecho de la Universidad de San Pedro Sula, sirviendo clases de Derecho Constitucional, Derecho Penal y Derecho Procesal penal. Ha sido fiscal del Ministerio Público durante nueve años. Fue Presidente y Vicepresidente de la Asociación de Fiscales de Honduras. Actualmente ejerce libremente la abogacía y es coordinador nacional del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ). Es coautor de: *Aspectos Históricos, Conceptuales y Sustanciales del Proceso Constituyente en Honduras*.

**Víctor Armony (argentino):** Es profesor en la Universidad de Quebec (Montreal) Canadá, además de ser el Director del Programa de Grado en Sociología; Director del Observatorio de las Américas y Director de Investigaciones, Cátedra de Investigación de Canadá en Globalización, Ciudadanía y Democracia. Actualmente es Profesor Adjunto en el Departamento de Sociología y Antropología en la Universidad de Ottawa y Redactor en Jefe de la Revista Canadiense de Estudios Latinoamericanos y del Caribe; miembro del Consejo Directivo de la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, analista político de la Sección Latinoamericana de Radio Canadá Internacional. En su función académica internacional ha sido Co-Director de la Escuela Internacional de Verano Canadá-México y Co-Director del Instituto Internacional de Verano MERCOSUR.

**Víctor Meza (hondureño):** Fundador y Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), un centro dedicado a la promoción de la cultura política democrática y al estudio de la realidad política y social del país desde 1980; ex Ministro de Gobernación y Justicia (2008 - 2009), consultor e investigador social, conferencista y comentarista de prensa. En el año 2007 dirigió el proceso de diálogo nacional para preparar las Bases de un Plan de Nación de largo alcance. Es autor o coautor de varios libros sobre temas de gobernabilidad democrática, historia de movimientos sociales y otros temas políticos en general. Ha coordinado diversos proyectos de investigación social patrocinados por la cooperación internacional a través del CEDOH.

**Víctor Sierra (hondureño):** Víctor Saúl Sierra Corea recibió su título de Ingeniero Electricista en la Universidad de Sao Paulo, MSEE de la Universidad de Kansas, MBA de la Universidad Autónoma de Honduras y la Candidatura a la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de la Habana (pendiente Tesis), además de cursos de posgrado en España y Bélgica. En 1998, siendo Presidente el Colegio de Ingenieros Mecánicos, Electricistas y Químicos de Honduras, se organiza el IV Congreso CIMEQH'98 para estudiar: “El problema de la Productividad y la Corrupción en Honduras” con trascendencia internacional a tal punto que fue invitado por la Academia Panamericana de Ingeniería (API) y por la Confederación Panamericana de Ingeniería Mecánica, Eléctrica, Industrial y Ramas Afines (COPIMERA) a disertar sobre el tema del Congreso mencionado en Atlanta Georgia (2006) y Lima Perú (2007). A nivel nacional fue acusado en los Tribunales de Justicia por los delitos de calumnia,

difamación y otros, por denuncias de actos de corrupción. Ha sido miembro del Congreso Nacional, dirigente del Movimiento Liberal Democrático Revolucionario M-Lider y es actual Cónsul General de Suecia en Honduras.

**Wilfredo Alvarado (hondureño):** Es médico psiquiatra y ha recibido Cursos de: Administración Policial, de la agencia de Cooperación Internacional de Japón, Tokio, 1996; Análisis Operativo de la Criminalidad, Madrid, España, 1997; Investigación Criminal y Manejo Gerencial para funcionarios administradores de Justicia, FBI, Washington D.C. Junio 1997; Organización y Operación Policial, Departamento de la Policía de San Antonio, Texas, 1995. Ha sido Director General de Migración y Extranjería, Director General de Lucha Contra el Narcotráfico, Viceministro de Seguridad en Investigación y Director General de Investigación Criminal. Además, ha sido consultor y asesor en temas de seguridad en Guatemala, República Dominicana y Honduras (Banco Mundial), y panelista en varios eventos de seguridad en España.

WWW.CEDOH.ORG