

# Investigación y *Ciencia*



Órgano de difusión de la  
**Dirección de Investigación Científica**

Edición Especial

"Investigar es Reformar"

Septiembre 2010



**Huracán Mitch-1998**

**Golpe de Estado-2009**



## **Seminario Internacional UNAH-ASDI: "Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas"**

Los políticos y las Fuerzas Armadas han confundido los objetivos nacionales con los objetivos de defensa

Pág. 12

Una lectura crítica de la democracia y la institucionalidad en Honduras

Pág. 4

Los Derechos Humanos como aspecto central de la gobernabilidad

Pág. 8

**Ante la necesidad de un nuevo Pacto social y modelo de convivencia**

Pág. 3

SOBRE ESTA EDICIÓN ESPECIAL DE **Investigación y Ciencia**

Después del huracán Mitch, acontecido en 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. 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, el golpe de Estado de junio de 2009, evidenció la superficialidad de los avances nacionales en construcción democrática e institucionalidad. El país fue reconstruido pero no transformado.

Un año después del golpe de Estado, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), llevó a cabo el **Seminario Internacional: Democracia y Gobernabilidad, Evaluación y Perspectivas** (21 a 24 de junio de 2010); en el cual nueve expositores internacionales, junto a igual número de analistas nacionales, con el complemento de un panel de 21 especialistas, aportaron a

la interpretación crítica temas sobre el Estado de Derecho, la impunidad, el sistema de justicia, la democracia, ciudadanía, gobernabilidad, medios de comunicación, transparencia, FFAA, entre otros puntos estructurales del país. En el marco de la reforma universitaria y con el objetivo de aportar a la vinculación de la UNAH-sociedad-Estado, también se propuso vislumbrar los desafíos, obstáculos y perspectivas en la construcción de la democracia hondureña. Como lo dijo la rectora Julieta Castellanos, la UNAH está ante la posibilidad de actuar y responder, dentro de sus principios de laicidad, con rigor científico, con rapidez en la dirección correcta, a la UNAH le corresponde avanzar hacia un espacio de reflexión y construir el conocimiento oportuno que sea útil para el país. Este Seminario ha sido parte de este desafío.

Cabe mencionar que para esta edición especial de Investigación y Ciencia, los siguientes contenidos son síntesis de las ponencias presentadas durante el Seminario (las versiones completas las contiene el libro difundido sobre los contenidos discutidos durante estas jornadas).

**Seminario Internacional UNAH-ASDI**

**“Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas”**

**Julieta Castellanos\***

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. 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 UNAH está ante la posibilidad de actuar y responder, dentro de sus principios de laicidad, con rigor científica, 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.

Bajo esta concepción, La Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con el apoyo financiero de ASDI y el soporte del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) organizaron el Seminario Internacional “Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas” donde se abordaron 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.

Me gustaría agradecer a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), no sólo por el apoyo para que este evento haya sido 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. ■

*\*Socióloga / hondureña / Rectora de la UNAH*

El objetivo de “Investigación y Ciencia” es promover y divulgar desde la Dirección de Investigación Científica el quehacer investigativo y científico de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

“Investigación y Ciencia” nace en el contexto de la reforma universitaria y ante la imperiosa necesidad de promover la investigación.

Realizado por la Dirección de Investigación Científica

**Leticia Salomón**  
Directora de la Dirección de Investigación Científica

Redacción:  
**Ariel Torres Funes**  
**Efraín Alavez Sánchez**

Diseño y Diagramación:  
**Bricelda Contreras**  
Correo:  
investigacionyciencia@yahoo.es  
Tel/Fax: 231-0678



**Ante la necesidad de un nuevo Pacto social y modelo de convivencia**

*“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”, Víctor Meza, director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)*

**Víctor Meza\***

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,

*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*

de saltos y sobresaltos, de paciente construcción y reconstrucción democrática. 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 monopolístico 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 noventas, 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.

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 reconstructor, 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 derecha, 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. 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, 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 dialé-



tica irónica y perversa, la mejor prueba evidente de la necesidad de tales reformas. 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 ele-

*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*

vado 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. Construimos 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 autori-

taria del golpismo y se sumaron alegremente a la tarea de romper el orden constitucional. 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.

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. Por si fuera poco, la alianza golpista y contrarreformista dejó al Estado hondureño hundido en una grave crisis económica y fiscal. 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. 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. ■

*\*Analista político / hondureño / Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)*

**“Este Seminario Internacional ha sido un valioso aporte para el debate democrático del país”: Jan Robberts, director de ASDI**

*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*

**Jan Robberts\***

El Seminario Internacional que se llevó a cabo, estuvo 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.

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 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 posibilida-

des 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.

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.

Este Seminario Internacional ha sido un valioso aporte para el debate democrático, una forma de fortalecer el papel del mundo académico, en especial de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en el reforzamiento de las instituciones democráticas. ■

*\*Sueco / Director de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) en Honduras*

## El desafío democrático de institucionalizar las instituciones

*Si la ciudadanía no exige el cumplimiento de los compromisos, las instituciones no crecen, no mejoran*

Juany Guzmán León\*

*No cabe duda 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. 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 perspectiva desde las ciencias sociales.*

**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. 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. La historia de autoritarismo, manipulación y apropiación de la institucionalidad pública para fines particulares que tiene en Centroamérica larga data, no es historia ajena, cuando se instala la institucionalidad democrática a fines de los años 80.

## Una lectura crítica de la democracia y la institucionalidad en Honduras

*El golpe de Estado 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*

Victor Fernández\*

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 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. 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. 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. Se ratifica, como en los años anteriores, que en esta nación la “corrupción es percibida como desenfrenada”.

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%

El funcionamiento de las instituciones democráticas también requiere un grado de profesionalización y especialización cada vez mayor.

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 de Estado 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**

Hay un juego a veces perverso que opera en contra de la democracia y de su institucionalidad: el ocultamiento del binomio derechos/deberes. 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. Pero si la ciudadanía no exige el cumplimiento de los compromisos, las instituciones no crecen, no mejoran. Centroamérica le ha dado una oportunidad a la democracia, pero es evidente que la institucionalidad democrática está siendo particularmente interpelada.

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.

Es un proceso también educativo, de educación política, que las sociedades centroamericanas en

las más diversas formas organizativas, están asumiendo muy responsablemente.

**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, 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 sobre todo en desigualdad de recursos 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.

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 ins-

tituciones es esencialmente antidemocrática.

**El desafío de instiucionalizar 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. 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.

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.

Es positivo también el descontento, el enojo y el reclamo ciudadano por la cooptación por parte de los Partidos en las instituciones claves para el reconocimiento de los derechos ciudadanos como los órganos judiciales o de jurisdicción constitucional. ■

*\* Polítiloga / costarricense / especialista en temas de derecho constitucional*

Una lectura crítica de la democracia y la institucionalidad en Honduras
El golpe de Estado 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

Victor Fernández\*

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 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.

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.

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. Se ratifica, como en los años anteriores, que en esta nación la “corrupción es percibida como desenfrenada”. 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. Este monto supera al Presupuesto General de la República. 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.

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. Se ratifica, como en los años anteriores, que en esta nación la “corrupción es percibida como desenfrenada”.

### Frenos y contrapesos en el sistema político: mecanismos de control del poder

*La importancia de la participación ciudadana en la legitimación y consolidación de este sistema es indudable*

Dr. Jaime Ordóñez\*

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. 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 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. En primer lugar, una vez separados los poderes se considera inmediatamente instaurado el sistema de control entre las distintas instituciones.

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 de Estados modernos. Así, se generan complejos sistemas de mecanismos de control de los cargos públicos.

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 importancia de la participación ciudadana en la legitimación y consolidación de este sistema es indudable. La rendición de cuentas vertical, implica la existencia de un agente de control social fuera de la Administración Pública. Principalmente, este mecanismo reside en la sociedad civil y en su debido apartado desarrollaremos más los alcances de este mecanismo.

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.

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.

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.

**Mecanismos informales de control del poder: la actores civil, medios de comunicación y otros actores sociales**

Los mecanismos informales de control de poder, 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. 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”. Las organizaciones no gubernamentales y la red de asociaciones constituyen un importante actor de la política de rendición de cuentas 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. 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.

Los mecanismos de control del poder requieren visibilidad, y los medios de comunicación son el instrumento más importante para alcanzar esa meta. 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

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. 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, que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.

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. 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, que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.

**La comunidad internacional como mecanismo de control del poder estatal**

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. 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.■

*\*Abogado / costarricense / especialista en temas de ciencias políticas y democracia*

### Estado de Derecho, impunidad y sistema de justicia en Honduras

*La inseguridad judicial es el factor fundamental de todos los males de Honduras*

Ramón Romero Cantarero\*

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 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.

En el caso de Honduras, además de esto, los gobiernos junto con los productores y comerciantes nacionales adoptaron el modelo neoliberal sólo 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. 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. Al ajuste estructural se le adicionaron medidas de compensación social, el Estado no se redujo en el nivel en que la propuesta ideológica neoliberal 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.

Por otra parte, tanto desde las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, como desde las organizaciones cívicas, la sociedad civil se incorporó en esa década a la vida pública, involucrándose en distintos procesos de la reforma político 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.

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.

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.

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”. 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. 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:

1. 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.

2. 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.

3. Asumir los resultados del trabajo de la Comisión de la Verdad en forma responsable.

4. Proponer la reforma del Estado orientada a lograr la eficacia de las insituciones en contextos democráticos y de desarrollo.

5. Consensuar los lineamientos básicos para orientar la transformación nacional, y lograr que los actores de las reformas actúen con criterios reformadores.

6. 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.

7. Retomar las iniciativas de construcción democrática de seguridad ciudadana.

8. Ejecutar políticas de reducción del desempleo y subempleo, y creación de empleos dignos. ■

*\*Filósofo / hondureño / especialista en temas de ciencias sociales y democracia*

## El golpe de Estado no hubiera ocurrido o hubiera sido derrotado si existiera un ejercicio pleno de la libertad de expresión y un régimen de opinión pública democrática

*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*

Manuel Torres Calderón\*

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 que haya una ciudadanía comprometida y políticamente formada.

Es conocido que el Premio Nobel de Economía Amartya Sen en sus investigaciones sobre el origen de las hambrunas, demostró que no se deben 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.

En el caso de Honduras las señales de una fractura social de alto riesgo se advertían desde hace mucho tiempo. Entre ellas el incremento de la violencia; el déficit fiscal como un macro desequilibrio económico; la migración masiva como un desequilibrio de la transición demográfica; el desempleo; la corrupción sistemática; una economía muy pequeña, abierta y vulnerable; la ausencia de una oposición política alternativa, creíble y con propuestas concretas; el desfase entre la ciudadanía social, en expansión y la ciudadanía política, en contracción; entre otras.

Contrario a la expectativa de Sen, en los medios hondureños la tendencia ante el deterioro acelerado del proceso democrático no fue la alerta temprana, sino el silencio.

El sistema mediático y el poder político y em-

presarial tienen una alta responsabilidad en la ausencia de consensos básicos y en la conformación de una sociedad donde la oligarquía se comporta como un enclave. Esa afirmación nos devuelve a una pregunta central: ¿para qué sirve la libertad de expresión en una transición democrática?

Puede haber muchas respuestas, pero una nos 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. Es posible que esta propuesta pueda ser calificada de utópica en el contexto hondureño, pero si se analiza es racional por sus cuatro costados.

Con el golpe y sus dimensiones hegemónicas, nacional e internacional, se rompió el concepto de una visión mediática de una sociedad homogénea, monolítica y monopolizada por una única instancia de poder.

Sin embargo, 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 ocurrió lo que le pasó ahora. Los huracanes Mitch (1998) y Fifi (1974) desnudaron toda la debilidad y fragilidad del Estado, destabilizaron su economía y provocaron retrocesos de varios años en materia de Gobernabilidad. Paradójicamente, en circunstancias de tragedias humanas y materiales de alta intensidad, mien-

tras la institucionalidad se debilitaba, los medios fortalecían su imagen. Su papel de intermediación suplía la incapacidad institucional para atender las emergencias. El llamado periodismo cívico o de ambulancia hacía olvidar cualquier crítica previa. Incluso las tragedias le eran rentables en materia de circulación, publicidad y credibilidad. El golpe vino a ser la excepción. La manipulación extrema que los poderes fácticos hicieron de la mayoría de los medios los expuso de manera abierta y descarada al grado que se habló de terrorismo mediático, y eso tuvo un costo para ellos.

Para empezar quedó de manifiesto que el mal periodismo no es inofensivo, al contrario. En un momento en el cual el país demandaba diálogo, lo que impuso fue la incomunicación, silenciando la situación de inseguridad e indefensión que afectó a gran parte de la población.

De muchas maneras, la sociedad hondureña rompió el cerco informativo y se enteró de que la oposición no sólo existía, sino que aumentaba. Las nuevas tecnologías de la industria hicieron su estreno social bajo aplicaciones políticas.

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:

1. El sistema mediático requiere fiscalización social.
2. El sistema mediático siempre será tentado o codiciado desde el poder.

3. El sistema mediático debe poseer mecanismos de autorregulación.

4. El sistema mediático debe garantizar los valores éticos y profesionales en el manejo de la información.

5. El sistema mediático debe tener condiciones que eviten la concentración del mismo en pocas manos.

6. El sistema mediático debe reconocer la información y el conocimiento como un bien público, no privado.

7. El sistema mediático debe innovarse tecnológicamente sin que implique un alejamiento de la identidad y responsabilidad social de su contenido.

8. El sistema mediático debe disponer de un mecanismo de capacitación permanente en los valores del periodismo y la comunicación social. 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. 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. ■

*\*Periodista / hondureño / especialista en temas políticos, medios de comunicación y democracia*

## Democracia y medios de comunicación: una relación controversial con el sistema político

*La prensa debe fiscalizar al poder público y servir como contrapeso*

Carlos F. Chamorro\*

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.

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. 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.

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.

Las funciones de representación política que antes ejercían de forma exclusiva los partidos, ahora son compartidas por los medios.

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%.

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.

**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 políti-

ca, 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.

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.

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.

¿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.

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.

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. ■

*\*Periodista / nicaragüense / especialista en temas de medios de comunicación y democracia*

## Corrupción y Transparencia

*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*

Alejandro Natal\*

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.

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. Sobre 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. 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.

En países de América Latina la información pública se considera, por muchos sectores, como patrimonio de la clase política. Por ello, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, sigue siendo una de las asignaturas pendientes y 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 de la corrupción.

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.

La 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. ■

*\* Economista / mexicano / especialista en temas de desarrollo y tratados de libre comercio*



## “La Ley de Transparencia no es suficiente”: Edmundo Orellana

*La aprobación de la ley de transparencia hizo nacer en el hondureño la esperanza de que todo cambiaría en la administración; es un avance, pero no es suficiente*



Edmundo Orellana\*

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.

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.

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. ■

*\*Abogado / hondureño / especialista en temas de ciencias jurídicas, políticas y sociales*

## Los Derechos Humanos como aspecto central de la gobernabilidad

*Honduras es un país caracterizado por una fuerte tendencia autoritaria, organizado bajo el modelo del caciquismo tradicional*

**Rigoberto Ochoa\***

El concepto de gobernabilidad tiene dos dimensiones: gobernabilidad como eficiencia institucional, y, gobernabilidad como articulación de intereses sociales. 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

En el periodo 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 procesos judiciales estuvieron speeditados 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, 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.

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 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. ■

\_\_\_\_\_

*\* Abogado / hondureño / especialista en Derechos Humanos*

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

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. 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, obtener las posibilidades de compromiso y negociación entre diversos actores con demandas disímiles o que se hayan en competencia ante una situación de recursos escasos.

\_\_\_\_\_

*\* Sociólogo / argentino / especialista en temas de globalización, ciudadanía y democracia*

Seminario Internacional

UNAH-ASDI

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Efrain Díaz Arrivillaga\***

El camino hacia la democracia en la región centro-americana 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.

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. Mas 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. 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.

Frente a un 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.

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 eco-



## Democratización y modernización de los Partidos políticos: inclusión y participación política

*Los partidos políticos, tradicionales y emergentes, no han evolucionado al mismo ritmo que la sociedad*

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Democracia, gobernabilidad y cultura política

*La cultura política constituye un componente estratégico de los procesos de construcción y consolidación de la democracia y la gobernabilidad*

Antonio Murga Frassinetti\*

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 proautori-

tarios. 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.

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

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 desempeño gubernamental– ejercen una influencia importante en las orientaciones democráticas de los ciudadanos

*Las percepciones ciudadanas sobre la gobernabilidad –el buen o mal desempeño gubernamental– ejercen una influencia importante en las orientaciones democráticas de los ciudadanos*

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 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. ■

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. ■

\*Sociólogo / mexicano / especialista en procesos políticos



## Democracia y gobernabilidad en América Latina

*El proceso de democratización y de expansión de los derechos civiles y políticos en América Latina 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”*

Edmundo Jarquín\*

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 elec-

toral, 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. ■

\* Abogado y economista / nicaragüense / especialista en políticas públicas y temas de reforma del Estado

## Desafíos de la democracia en Honduras a once años del huracán Mitch y la declaración de Estocolmo

*En el camino será clave fortalecer la representatividad territorial con mecanismos de participación ciudadana*

\*Rocío Tábara

En este trabajo busco articular una reflexión sobre qué 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 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.

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. 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. 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. 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. 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.

Por otra parte, 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. PAPER, 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 y de 50% en el 2009. Un 72.7% de los/jóvenes hondureños dice no confiar en los partidos políticos. En 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.

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.

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. 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 para el periodo 2001-2007 demostrando que la inversión social y el crecimiento 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. Hoy tenemos una nueva realidad política. Antes teníamos liberales, nacionalistas, pinuistas, democristianos, udeistas, independientes, escép-

tos, 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.

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 gestión pública descentralizada. Clave será en el camino, fortalecer la representatividad territorial con mecanismos de participación ciudadana. ■

\* Sicóloga / hondureña / especialista en políticas públicas y género

## La urgente necesidad de reforma en los sectores de defensa y seguridad

Francisco Rojas Aravena\*

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.

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 resultados dentro de las fronteras nacionales.

El crimen organizado es un actor fundamental en la emergencia de las nuevas amenazas. 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 élites 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.

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 esta puede consolidarse la idea de que la eficacia, la responsabilidad y la gobernanza democrática son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente.

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.

Prestar atención y destinar recursos a 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.

\*Político/chileno/ Secretario General FLACSO

## Los políticos y las Fuerzas Armadas han confundido los objetivos nacionales con los objetivos de defensa

Leticia Salomón\*

Las fuerzas armadas tienen una historia de encuentros y desencuentros con la sociedad hondureña, lo que se traduce en movimientos pendulares que la acercan o la alejan y que están fuertemente influidos con el contexto regional o internacional. En los años sesenta las fuerzas armadas fueron esencialmente represivas, se alejaron de la sociedad. Estaban en un contexto de guerra fría. En los años setenta se volvieron reformistas, impulsaron un importante proceso de reforma en el agro y de impulso al desarrollo industrial en nuestro país. En los años ochenta volvieron a destacarse como represivas dentro de la crisis centroamericana. En los años noventa fueron esencialmente pacíficas, se acercaron a la sociedad, a pesar de estar cerca de un contexto de neoliberalismo que provocaba la movilización social.

Tres razones explican el movimiento pendular de las fuerzas armadas que los alejan a la sociedad. Las fuerzas armadas 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. Los civiles no terminan de asumir su rol de conductores de los temas de defensa y seguridad. Existe una normativa que promueve la confusión en la identidad institucional.

Cinco razones explican el movimiento pendular de las fuerzas armadas que los acercan a la sociedad. Cuando dejaron de dar golpes de Estado. Cuando cesaron de reclutar jóve-

nes para el servicio militar obligatorio. Cuando cesaron de violar los derechos humanos. Cuando retornaron a los cuarteles y cuando se alejaron del Estado y de la sociedad.

Los políticos y las fuerzas armadas han confundido los objetivos nacionales con los objetivos de defensa. Por ejemplo, contribuir a la protección de la vida, la integridad de su población y su identidad cultural es un objetivo de todos los que habitamos este territorio, no es un objetivo de la defensa. Contribuir al desarrollo económico social del país no es un objetivo de defensa, es un objetivo nacional. Contribuir a preservar la institucionalidad del Estado de derecho no es un objetivo de defensa. Garantizar el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo no es un objetivo de defensa. Por lo tanto, esa confusión de objetivos entre la defensa y nacionales es fundamental para tratar de entender cuál debe ser el rol de las fuerzas armadas en nuestra sociedad.

Las fuerzas armadas tienen deformado su papel porque la Constitución de 1982 les otorgó demasiadas funciones asociadas a su papel de guardianes 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 incluidas la secretaría de seguridad a petición de las mismas", artículos 272 y 274 de la Constitución de la República que destacan muy bien el contexto desfasado

en que se emitió la misma (pugna interpartidaria, conflictos políticos, guerra civil, tradición golpista, falta de credibilidad en el sistema de justicia).

En la práctica, la afirmación constitucional de que las fuerzas armadas son una institución obediente, apolítica y no deliberante es mentira. Las fuerzas armadas no son un partido político, son una institución del Estado que atiende necesidades e intereses de toda la sociedad hondureña.

Existe una débil e inexistente conducción civil de la defensa y de la seguridad: No hay visión de defensa y seguridad por parte de nuestros políticos, no existe conocimiento del tema y tampoco tienen capacidad para conducirla. Por lo tanto, la Secretaría de Defensa funciona como un apéndice de las fuerzas armadas, como una instancia tramitadora ante la presidencia de la República. No hay control civil sobre el presupuesto de defensa, no existe control civil de las fuerzas armadas ni subordinación militar al poder civil, principios básicos de una democracia.

Se asume que el tema de defensa es un asunto militar y que el de seguridad es un asunto policial y también militar. En seguridad se han puesto en los últimos años ex militares para conducir la institución policial.

Los acontecimientos derivados del golpe de Estado del 28 de junio dejan algunas preocupaciones: la politización de las fuerzas armadas y de la policía se tradujeron en un posicionamiento de lado de uno de los grupos en conflicto. Conversión de la institución en un

ente deliberante, violación de las garantías individuales y la ideologización del discurso y de las actitudes.

Entre las necesidades nacionales se sugiere revisar, discutir, debatir y reducir las fuerzas armadas a funciones de defensa exclusivamente, revisar toda la normativa que limite la afirmación del control civil sobre militares y policías, revisar todo el sistema de enseñanza militar y policial para conocer cómo se están formando, someter a un proceso de reflexión interna en cada institución el papel que asumieron antes, durante y después del golpe de Estado, exigir la rendición de cuentas sobre la violación de derechos humanos, inicio de un proceso de conocimiento y debate sobre el contenido del libro de defensa nacional, 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: establecer procesos de formación y capacitación de liderazgo político en temas de defensa y seguridad desde su inserción en la democracia, similar procesos con organizaciones sociales para ir creando una base amplia de seguimiento y monitoreo en ambos temas e impulsar políticas de defensa y seguridad.

\*Socióloga / hondureña / especialista en temas de defensa y seguridad