

# Envío

AÑO 17 • N° 60 • NOVIEMBRE 2019

- Una coyuntura tormentosa e incierta:  
¿Cuál es el camino a seguir?  
*Ismael Moreno SJ*
- El rol de la MACCIH en un “modelo hondureño” de combate a la corrupción:  
Reflexiones preliminares  
*Andrés Pérez Munguía*
- Corrupción e impunidad, institucionalidad democrática y desconfianza ciudadana  
*Joaquín A. Mejía Rivera y Rafael Jerez Moreno*
- La MACCIH, entre la secretividad y la impunidad del sistema político hondureño  
*Eugenio Sosa*
- El rol de la sociedad civil en la lucha anticorrupción en Honduras: Un aporte en construcción  
*Antonella Spada*
- Del antiguo pacto de impunidad a un nuevo pacto social:  
La lucha contra la corrupción y la impunidad como factor de estabilidad política  
*Marvin Barahona*
- Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública:  
Un sistema normativo al servicio de la corrupción y la impunidad  
*Gustavo García Andrade*
- LAS UTOPIAS EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA (1)  
Los sueños de la guerra y las pesadillas de la postguerra  
*José Luis Rocha*

REVISTA DEL EQUIPO DE REFLEXIÓN, INVESTIGACIÓN Y COMUNICACIÓN (ERIC)  
EL PROGRESO, YORO, HONDURAS



Esta edición de la Revista *Envío-Honduras* es una producción del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC-SJ). Su contenido puede ser reproducido total o parcialmente, citando la fuente.

© ERIC-SJ  
Apartado Postal N° 10  
Teléfonos: (504) 2647-4227  
Fax: (504) 2647-0907  
El Progreso, Yoro, Honduras  
enviohonduras@eric-sj.org  
www.eric-sj.org

*Consejo de redacción:*  
Ismael Moreno SJ, Isolda Arita,  
Marvin Barahona, Joaquín A. Mejía R.  
y Eugenio Sosa.

*Colaboran en este número:*  
Ismael Moreno SJ, Andrés Pérez Munguía,  
Joaquín A. Mejía Rivera, Rafael Jerez  
Moreno, Eugenio Sosa, Antonella Spada,  
Marvin Barahona, Gustavo García Andrade  
y José Luis Rocha.

*Editores:* Marvin Barahona e Isolda Arita

*Diagramación:* Yasmin Pérez

Este número de *Envío-Honduras* cuenta con el apoyo material del proyecto JUSTICIA, ejecutado por Abogados sin Fronteras Canadá, con financiamiento de Asuntos Mundiales Canadá. El contenido de esta publicación no refleja las posiciones u opiniones del Gobierno de Canadá.

*Impresión:*  
Editorial Guaymuras,  
Tegucigalpa, Honduras.  
Tiraje: 1000 ejemplares

• Una coyuntura tormentosa e incierta: ¿Cuál es el camino a seguir? .....	1
• El rol de la MACCIH en un “modelo hondureño” de combate a la corrupción: Reflexiones preliminares.....	10
• Corrupción e impunidad, institucionalidad democrática y desconfianza ciudadana.....	17
• La MACCIH, entre la secretividad y la impunidad del sistema político hondureño .....	24
• El rol de la sociedad civil en la lucha anticorrupción en Honduras: Un aporte en construcción .....	29
• Del antiguo pacto de impunidad a un nuevo pacto social: La lucha contra la corrupción y la impunidad como factor de estabilidad política .....	36
• Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública: Un sistema normativo al servicio de la corrupción y la impunidad.....	42
• LAS UTOPÍAS EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA (1) Los sueños de la guerra y las pesadillas de la postguerra.....	48

## La corrupción es...

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres, porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo.

KOFI A. ANNAN  
Secretario General de las Naciones Unidas, 2004



# Una coyuntura tormentosa e incierta: ¿Cuál es el camino a seguir?

ISMAEL MORENO SJ\*

*La tranca de las venganzas, acompañada de cinismo y desfachatez, se abrió en octubre tras el fallo del jurado de Nueva York, que declaró culpable a Tony Hernández.*

*Los indicios no mienten: ningún otro tiempo ha sido más peligroso que este, para quienes se oponen a la continuidad del régimen autoritario, y que demandan juicio y cárcel para Juan Orlando Hernández.*

**A**partir del fallo del jurado de la Corte del Distrito Sur de Nueva York, todos los caminos parecen haberse cerrado para Juan Orlando Hernández.

Sin embargo, el país aún no alcanza a descubrir la ruta que conduzca a la recuperación del orden constitucional, el Estado de Derecho y la democracia que, especialmente desde hace una década y de la mano de Juan Orlando Hernández, comenzó su inexorable declive hasta que la institucionalidad entera quedó al servicio de lo que se podría llamar el cártel de los Hernández.

## NI COLABORADOR NI BENEFICIARIO, SINO CONDUCTOR Y CONSTRUCTOR

Ser narcotraficante es su verdadera cédula de identidad. Es cierto que también es acusado de saquear instituciones públicas, de proteger a delincuentes, de concentrar todos los poderes del Estado y, por ende, de dictador. Pero ninguna de esas credenciales lo identifica tanto como el hecho de utilizar el Estado para el narconegocio.

Que Juan Orlando Hernández es responsable directo de la construcción de una estructura narcocriminal que conduce el Estado de Honduras dejó de ser rumor, tras el veredicto del jurado de la Corte del Distrito Sur de Nueva York, que declaró a su hermano Tony Hernández culpable de conspirar para importar droga a territorio estadunidense, de poseer armas de grueso calibre, de traficar ile-

galmente con estas, y de falso testimonio.

De acuerdo al conjunto de datos y testimonios que respaldó el alegato del fiscal, Tony Hernández integraría una estructura criminal que se puso en marcha al menos desde 2004, y cuya mayor responsabilidad reside en Juan Orlando Hernández. De modo que a lo largo de más de una década, quien preside el Ejecutivo habría convertido la institucionalidad del Estado en un auténtico cártel del narcotráfico y otros tráficos ilegales.

En las más de cien veces que su nombre salió de boca de los testigos en el juicio, entre el 2 y el 15 de octubre, Juan Orlando Hernández quedó acreditado como presidente narco de un Estado, conquista que no alcanzó ninguno de los más sanguinarios capos de la droga, desde Al Capone hasta Pablo Escobar, Amado Carrillo o el Chapo Guzmán Loera.

\* Director de Radio Progreso y del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús ERIC-SJ.

## ACTUALIDAD

### PREMIO CARLOS ESCALERAS

Este año, el Premio Nacional Carlos Escaleras se otorgó al Comité Municipal de Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa, Colón, en reconocimiento a su enorme esfuerzo por defender el agua y la vida en sus comunidades.

Este Comité ha liderado la lucha contra la explotación minera en la zona núcleo del Parque Nacional Carlos Escaleras, por la empresa Inversiones Los Pinares, por lo que varios de sus miembros han sido criminalizados y detenidos ilegalmente por las autoridades.

Este premio, que honra la memoria de Carlos Escaleras, un dirigente popular ambientalista asesinado en Tocoa el 18 de octubre de 1997, es otorgado por el Centro de Derechos de Mujeres (CDM), el ERIC-SJ, la Fundación San Alonso Rodríguez y Diakonía.

La primera galardonada fue Miriam Miranda, coordinadora de la Organización Fraternal Negra de Honduras (Ofraneh). Luego fue reconocida la líder indígena tolupán Consuelo Soto, y la tercera entrega fue para la líder comunitaria del departamento de Atlántida, María Ubaldina Santos.

Juana Esquivel, de la Fundación San Alonso Rodríguez, explicó que antes el premio se ha entregado a título personal, pero esta vez “en el comité organizador concluimos que es importante reconocer las luchas de las comunidades”.

### “MALO Y VIEJO NARCOTRAFICANTE CONOCIDO...”

Que Juan Orlando Hernández, paradójicamente, seguirá como titular del Ejecutivo, por decisión del Departamento de Estado y del Comando Sur de los Estados Unidos, muy poca gente lo pone en duda, aunque ocho de cada diez hondureños desearían que no fuese así. Aunque dicten sentencia condenatoria con cárcel de por vida a Tony Hernández, su hermano mantendrá la investidura de Presidente de la República, sobre todo porque Estados Unidos no cuenta con un reemplazo que dé garantías de estabilidad política, y prefiere seguir avalando a un “malo y viejo narcotraficante conocido”.

No obstante su des prestigio y el de su Partido Nacional, Juan Orlando Hernández sigue controlando la institucionalidad del Estado; es un control fraguado a lo largo de más de una década, que le está permitiendo manejar la situación valiéndose de los siguientes factores:

1) la lealtad de un importante sector de la oficialidad de las Fuerzas Armadas, que en el último semestre logró sofocar al menos tres intentos de golpe de Estado, según fuentes provenientes de Casa Presidencial y de las mismas Fuerzas Armadas; 2) la sumisión de la mayoría de diputados al Congreso Nacional, y no solo de los nacionistas; 3) acuerdos tácitos con sectores de la oposición —sin excluir al partido Libertad y Refundación (Libre)— para que la vorágine política y social desemboque en las elecciones de noviembre de 2021; 4) una relación estrecha con grupos de “sociedad civil”, que han

cumplido la labor de cogerbernar, manteniendo el papel público de auditores del desempeño de diversas instituciones del Estado; 5) el éxito de una estrategia de control de la información, mediante una alianza con los propietarios de los más importantes medios de comunicación; 6) el respaldo de unas 300 mil familias, inmersas en la pobreza, beneficiarias de proyectos asistencialistas en el marco del programa “Vida mejor”, que cuenta con una inyección de fondos del BID y recursos de la Tasa de Seguridad, que el mandatario utiliza a discreción y, 7) el aval del Departamento de Estado y el Comando Sur de los EUA.

### OXÍGENO EN MOMENTOS DE AGONÍA

Cuando para muchos el orlandismo ya se encontraba en los estertores de la muerte, como víctima de sus insaciables abusos de poder, corrupción y mentiras, tres válvulas de oxígeno le han permitido recuperar el aliento para sostenerse con vida y seguir liderando varios dinamismos políticos.

Si no fuese por ese oxígeno, a estas alturas del año Juan Orlando Hernández ya estaría fuera de Casa Presidencial, enjuiciado por los tribunales de justicia, que lo estarían sentenciando a pena de reclusión por muchos años.

*La primera válvula de oxígeno*, y la de mayor capacidad para sostenerlo, es haber instalado el proceso electoral como salida a la crisis política que se agudizó desde las elecciones de noviembre de 2017. Aquí queda de lado cualquier discusión respecto de si se está o no de acuerdo en que los partidos políticos de oposición —en este caso

Libre—, tengan representantes en los organismos electorales, o sobre la importancia del proceso electoral. Esto no se discute, porque son temas de tácito reconocimiento.

El asunto es que la narcodictadura ha recibido un espaldarazo del entramado político, en su afán de colocar la ruta electoral como vía para dirimir la crisis. Y el partido Libre se ha convertido en el actor político decisivo para legitimar a la dictadura, sin renunciar por ello a su discurso y consignas resumidas en el consabido “Fuerajoh”. Y esto es así porque Libre es el partido de oposición más poderoso en este período.

Libre ha sabido vender muy bien su reconocimiento del proceso electoral, con el argumento de que es un aspecto central en la lucha por derrotar la dictadura.

Sin embargo, ni el presidente del Congreso Nacional, Mauricio Oliva, ni el titular del Ejecutivo, han dicho que los cargos que Libre ostenta en los órganos electorales representan una amenaza para ellos; tampoco han manifestado preocupación por que Libre esté participando en unas instancias que representan, para el discurso oficialista, la defensa de la democracia.

Al contrario, Mauricio Oliva ha insistido en que la participación de Libre en los entes electorales es un triunfo de la democracia, y lo publicita como un triunfo personal, obtenido como presidente del Congreso Nacional.

La señal más evidente de que la dirigencia de Libre reconoce que su partido ha sido una válvula de oxígeno para no dejar morir la dictadura, o al menos a su líder, es la férrea e irracional defensa

de su decisión, y su intolerancia ante cualquier asomo de crítica o cuestionamiento.

Los voceros de Libre argumentan que quienes cuestionan su postura no valoran los sacrificios que se han hecho, pues haber alcanzado posiciones en los órganos electorales es resultado de una lucha que ha cobrado la vida de mártires; por tanto, afirman, los críticos le hacen el juego a la dictadura, tienen mentalidad de ONG, o no reconocen el derecho de Libre, como partido mayoritario, a tener representantes en estos entes.

La dirigencia de Libre parte del convencimiento de que su presencia en los organismos electorales no solo garantizará transparencia en las elecciones sino que, además, garantizará que el triunfo en las urnas de su candidato presidencial y demás candidatos, sea reconocido legalmente por estas instancias.

Para muchos, decir que la oposición política liderada por Libre ha oxigenado el orlandismo es un anatema y quien lo diga es un hereje, según la antigua nomenclatura religiosa. Pero que ha sido el principal respiradero lo ratifican los hechos. Ese oxígeno le ha valido a Juan Orlando Hernández para sobrevivir y reponerse, hasta conseguir que la administración Trump lo ratifique como el segundo socio en importancia en Centroamérica, después del presidente salvadoreño Nayib Bukele.

*La segunda válvula de oxígeno* es el gobierno de los Estados Unidos, que alcanzó la cúspide con el corto pero simbólico encuentro entre Trump y Juan Orlando Hernández, en el marco de una de las sesiones de la ONU en Nueva York.

## UNIDOS POR LA IMPUNIDAD

La noche del 16 de octubre nació un nuevo pacto de impunidad, cuando las bancadas de los partidos Liberal y Nacional y diputados “comodines” aprobaron el retorno a la inmunidad parlamentaria, para blindarse de acciones administrativas y penales por malversación de fondos públicos.

Primero aprobaron la Ley Especial para la gestión, asignación, ejecución, liquidación y rendición de cuentas de fondos públicos para proyectos de orden social, comunitarios y programas sociales, que libra a los diputados y servidores públicos de cualquier investigación por parte del Ministerio Público, hasta que el Tribunal Superior de Cuentas haya concluido sus investigaciones.

Pero, además, serán sometidos a esta disposición todos los fondos, sin importar que se hayan asignado antes de la aprobación de la nueva ley.

Es decir, que se protege a los diputados que en el pasado hayan dilapidado los llamados “fondos departamentales”, lamentó el diputado del Pinu-SD, David Reyes.

La nueva disposición para blindar a los corruptos fue rechazada por los diputados de los partidos Libertad y Refundación (Libre) y Pinu-SD, y por el diputado liberal, Darío Banegas.

## ACTUALIDAD

### “UNA VERGÜENZA”

El diputado del Pinu-SD, David Reyes, manifestó ante los medios de comunicación que lo ocurrido la noche del 16 de octubre en el Congreso es “una vergüenza”, en alusión a la aprobación de la Ley especial para la gestión, asignación, etc.

Además, denunció que su bancada no conoció el proyecto de ley con anticipación, a diferencia de las bancadas de los partidos Liberal, Nacional y Libre; pero los diputados de Libre votaron en contra.

Reyes manifestó que los diputados han actuado de manera desesperada, porque hay varias líneas de investigación sobre la ejecución del Fondo de Desarrollo Departamental, y temen que los investigue la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (Ufecic).

Finalmente, denunció que los congresistas actuaron con desfachatez, porque lo aprobado ha quedado blindado para que no pueda ser reformado o derogado, si no es con la mayoría calificada (96 votos), como si se tratase de una reforma constitucional.

A inicios de noviembre, los diputados Luis Redondo, Doris Gutiérrez, David Reyes y Tomás Ramírez presentaron un Recurso de Inconstitucionalidad contra el decreto legislativo 117-2009, que resucita la inmunidad parlamentaria, considerando que es “un nuevo instrumento de impunidad”.

No solo fue un efusivo apretón de manos, sino que Trump se deshizo en elogios para el titular del Ejecutivo, a quien felicitó porque conocía de su amor a su país y le ratificó que seguirían caminando juntos.

Es cierto que en estos meses, cuando se iba acercando el juicio a Tony Hernández en Nueva York, ha sido la justicia estadounidense la definidora del presente y próximo futuro de Juan Orlando Hernández, por encima de la política del Departamento de Estado. Pero también es cierto que quien tiene puestos los pies, ojos, oídos y mente sobre Honduras no es la justicia, sino la política del Departamento de Estado junto con el Comando Sur.

*La tercera válvula de oxígeno*, es la oposición de los llamados movimientos sociales. En la última década han crecido a lo largo del país movimientos sociales ambientalistas, comunitarios y de base con el rasgo distintivo de defender el agua, sus territorios y culturas, fuertemente amenazados por las empresas extractivas. Muchas vidas han sido segadas en esta lucha por los bienes y el ambiente, siendo el asesinato de Berta Cáceres el más emblemático.

Estas luchas tienen una doble dinámica. Por una parte, emergen como expresión de una fuerte conciencia de las comunidades y sus líderes y, por otra, como parte de las agendas ambientalistas de los organismos de la cooperación internacional.

La conciencia de la población es un factor decisivo para impulsarlas, pero el interés de la cooperación internacional se manifiesta en una inversión financiera que contribuye a encerrar a las comu-

nidades y organizaciones en sus dinámicas locales; al subvencionar sus acciones contribuye, por vía activa o pasiva, a que las luchas comunitarias y sociales pierdan su mordiente política y se debilite la mística organizativa y movilizadora de los pobres.

Con un lenguaje radical y rebuscado, muy propio de la cooperación, muchos líderes de estas organizaciones son radicalmente coherentes en su crítica al neoliberalismo y los proyectos extractivos, pero dispersos en sus aportes y reacios a vincularse con otros sectores que puedan restar fuerza a su protagonismo, o que conduzcan a un relacionamiento que no se reduce a los donantes.

En los hechos, existen centenares de organizaciones comunitarias defensoras del ambiente, con mucha conciencia de las amenazas que representa el extractivismo, pero sin capacidad ni disposición a sumarse a las luchas políticas nacionales.

El excesivo criticismo a los “políticos” acaba acentuando el encierro y la dispersión de esos movimientos, el escepticismo y pesimismo hacia otros sectores que no sean sus homólogos en la defensa del ambiente y en la agenda del financiamiento internacional.

### LOS TRES CAMINOS DE UNA COYUNTURA TORMENTOSA E INCIERTA

***El continuismo de la institucionalidad autoritaria y delictiva.*** Es la continuidad del orlandismo, preferentemente con el liderazgo de Juan Orlando Hernández, aunque también puede ser sin él, siempre que se garantice el liderazgo de la estructura corrupta e impune que ha controlado la

institucionalidad del Estado a lo largo de al menos la última década.

Este camino está muy unido al liderazgo del Partido Nacional, específicamente del equipo estrechamente vinculado a la trayectoria de Juan Orlando Hernández. Y está muy vinculado al proceso electoral. Es la continuidad de la institucionalidad construida con tesón, disciplina y paciencia a lo largo de una década, que al final cuajó en el actual proyecto autoritario y delictivo.

Este camino sería el pacto en torno de la impunidad, al que estarían suscritos —además del anillo más cercano al titular del Ejecutivo—, la actual cúpula militar, la cúpula del empresariado aglutinado en el COHEP; y, con asiento en la capital, las organizaciones de la llamada sociedad civil progobiernista, así como los líderes de las centrales obreras. Y concomitantemente quedarían adheridos, aunque no registrados como miembros de este pacto, el liderazgo de los partidos de la oposición política oficial, incluyendo a Libre.

**Un golpe de Estado.** Es una variante del primero, con traslapes de los grupos de poder de extrema derecha, y el acento en que el liderazgo lo tendría el sector de las Fuerzas Armadas descontento con Juan Orlando Hernández, no por razones ideológicas y menos patrióticas, sino por resentimiento y malestar al haber sido relegados en la sucesión de mandos de acuerdo a las promociones. Las cabezas visibles del actual régimen serían desplazadas, y los más cercanos colaboradores serían purgados y puestos a la orden de los tribunales de justicia.

Este camino pudo tener cabida en la primera mitad del año, pero progresivamente se fue enfriando, hasta quedar abortado a comienzos de octubre, cuando el régimen, a través del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, desarticuló la intentona golpista, dio de baja a algunos oficiales y colocó en estado de disponibilidad a una docena de coronelos.

Así, Juan Orlando Hernández se quedó con lo más granado de oficiales serviles y corruptos, y con ellos y su equipo de políticos aduladores en el Ejecutivo y el Congreso Nacional, decidió apertrecharse en la institucionalidad para convertirla en escudo y avanzar hacia las elecciones de noviembre de 2021, como único camino para estabilizar su proyecto autoritario.

**Un pacto político social.** Este supone un entramado de alianzas entre diversos sectores de oposición, algunos de los cuales están comprometidos, sin siquiera explicitarlo, con la continuidad institucional.

Es el camino ideal para avanzar hacia la recuperación del Estado de Derecho, pero el más complejo y con menores posibilidades, en un país atascado en la polarización y las desconfianzas que cruzan no solo a notables y reconocidos adversarios, sino a los mismos sectores, en teoría, hermanados por temáticas, ideologías e intereses comunes.

El 19 de octubre, un día después del veredicto del jurado de la Corte del Distrito Sur de Nueva York, los líderes de la oposición sorprendieron con el anuncio de conformar una Coalición de Unidad Opositora con el único propósito de derrocar al titular del Eje-

## DIPUTADOS REACTIVAN INMUNIDAD

Además de blindarse con la aprobación de la Ley especial para la ejecución de fondos, también el 16 de octubre, los diputados liberales, nacionalistas y de los partidos minoritarios (Democracia Cristiana, Unificación Democrática y Alianza Patriótica) votaron para restituir la inmunidad parlamentaria, derogada en 2003.

Para tal fin, el diputado nacionalista, Antonio Rivera Callejas, presentó una iniciativa de ley para adicionar el artículo 10 A a la Ley Orgánica del Poder Legislativo (decreto legislativo 117-2019). Con toda desfachatez, la iniciativa fue aprobada con la dispensa de dos debates.

El artículo 10 A dice: “La función legislativa es inviolable e indelegable, consecuentemente cualquier acción desarrollada en el ejercicio de la misma no acarrea ningún tipo de responsabilidad penal, civil y administrativa a los diputados y diputadas que participan en dicho proceso parlamentario sin perjuicio de lo establecido en el artículo 205 numeral 3 de la Constitución de la Republica, siendo el pleno del Congreso Nacional el órgano competente que debe valorar cada caso completo y la consecuencias de la infracción”.

En otras palabras, los congresistas vuelven a gozar de inmunidad y, por tanto, también de impunidad.

### RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA INMUNIDAD DE DIPUTADOS

El 19 de noviembre, el Ministerio Público interpuso un Recurso de Inconstitucionalidad contra el decreto legislativo 117-2019, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* el 18 de octubre, con una celeridad digna de mejores causas.

La fiscal que presentó la petición ante la secretaría de la Sala Constitucional, Sussi Guadalupe Coello, señaló que la primera petición de inconstitucionalidad es "por razones de forma", ya que los legisladores no pueden modificar una reforma constitucional mediante un decreto ordinario.

Es de recordar que el artículo 200 constitucional, que otorgaba inmunidad a los diputados, fue derogado por el decreto 175-2003 y ratificado por el decreto 105-2004. Por tanto, la derogatoria de la inmunidad parlamentaria aún está vigente en la Constitución.

Contrario a lo que argumentan los diputados promotores de la reforma, la Fiscalía considera que este decreto sí resucita la inmunidad parlamentaria, al establecer que la función legislativa "no acarrea ningún tipo de responsabilidad Penal, Civil o Administrativa" a los diputados. Además, el mismo decreto le da al Congreso Nacional la prerrogativa de valorar cada caso concreto y las consecuencias de la infracción.

cutivo. Manuel Zelaya, Salvador Nasralla y Luis Zelaya encabezaron esta instancia en representación de su militancia, y llamaron a todas las fuerzas sociales a adherirse a su llamamiento.

### UNA DECISIÓN INESPERADA Y UNA FRÍA RESPUESTA POPULAR

Zelaya Rosales explicó que la iniciativa surgió de manera espontánea, el sábado 19 de octubre, luego de que en la mañana sobrevolaron helicópteros por la capital, y en no pocas ocasiones descendieron a baja altura cerca de su residencia. Entonces decidió llamar a Salvador Nasralla y luego a Luis Zelaya, y ambos aceptaron de inmediato; al cabo de una hora ya estaban reunidos para acordar la creación de la instancia de unidad.

Mucha gente aplaudió la decisión, sobre todo después del fracaso de varios intentos de convocatoria, por la negativa de algunos de ellos a trabajar por una unidad opositora, con el argumento de no reunirse con traidores, cínicos y mentirosos. Pero ese día, la necesidad de establecer una instancia unitaria se impuso a las desconfianzas e insultos.

Los tres líderes convocaron a la ciudadanía y a sus bases a movilizarse a partir del lunes siguiente al llamamiento. Sin embargo, la respuesta popular fue fría, anémica y cargada de cautela y sospecha.

Quizás pesó mucho el miedo ambientalmente construido desde los aciagos acontecimientos que siguieron al fraude electoral, con la "pacificación" oficial, que combinó exitosamente la represión policial y militar, la estigmatización de la

protesta, la captura, enjuiciamiento y encarcelamiento de decenas de opositores, el asesinato de decenas de manifestantes y la campaña mediática de alabanza a las acciones represivas.

Esta estrategia desmovilizó a grandes contingentes de protestantes que, llenos de repudio hacia Juan Orlando Hernández, decidieron guardar su rabia en el encierro de sus espacios domésticos, lanzar improperios y hacer propuestas a través de las redes sociales.

### ESCEPTICISMO HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pero no solo influyó el éxito de la estrategia de "pacificación". La población no atendió la convocatoria también por el escepticismo hacia los líderes de la oposición.

Mucha gente que ha vivido largas jornadas de protesta y movilización debió aceptar, primero a regañadientes y luego abiertamente, que sus líderes —incluso después de llamar a la insurrección—, se sentaran a dialogar con sus adversarios y llegaran a acuerdos de cúpula a espaldas de la población.

Por ello, muchas personas desencantadas no están dispuestas a salir a las calles para atender la convocatoria de unos dirigentes que luego podrían ver sentados con representantes de un narco-gobierno para pactar nuevos entendimientos.

Aunque tiende a imponerse el camino del continuismo, sectores sociales y políticos de oposición abrigan la esperanza de un despertar ciudadano que encienda la chispa movilizadora, antes de que el ambiente sea cooptado por la campaña y la publicidad electoral

que, agazapada, espera la llegada del año 2020.

El pacto político-social implica acuerdos de consenso entre quienes lideran la Coalición de Unidad Opositora, articulados con los sectores sociales aglutinados en la Plataforma para la Defensa de la Salud y la Educación, la Convergencia contra el Continuismo, y los movimientos sociales dispersos y activos a lo largo del territorio nacional.

En un primer momento, lo único que uniría a este conjunto de la oposición es la lucha por la salida de Juan Orlando Hernández. Cualquier otra discusión quedaría postergada, porque no existe modo alguno de entendimiento.

## PROPUESTAS PARA UN PERÍODO DE TRANSICIÓN

Sin embargo, en caso de que creciera la presión y de que esta provocara un cambio en la política del Departamento de Estado, que el empresariado organizado resolviera retirar su respaldo a la dictadura, y aumentara el malestar de un sector de oficiales de las Fuerzas Armadas, hasta incidir en su división, habría que tener una propuesta para el período de transición.

Esta se podría plantear al menos en dos fórmulas: la primera que, con la presión del gobierno de los EUA, se obligara al Congreso Nacional a oficializar la renuncia de Juan Orlando Hernández y, en lugar de sustituirlo con un designado o designada presidencial, o con el presidente del Congreso Nacional, se nombrara una junta de gobierno de transición.

La otra variante sería que el Congreso Nacional oficializara

el triunfo que amplios sectores populares siguen dando a los resultados electorales de noviembre de 2017, y se acepte la fórmula presidencial encabezada por Salvador Nasralla.

Para que esto ocurra, la propuesta debería resultar de un consenso entre quienes lideran la naciente Coalición de Unidad Opositora. Sin embargo, todo queda en conjeturas, buenas intenciones e incluso en política ficción, mientras no se rompa la inmovilidad social y el rechazo al dictador se convierta en movilización y presión popular.

## AMBIENTE DE EXTREMA TENSIÓN

La ausencia de movilizaciones masivas ofrece al régimen alguna tranquilidad, y convierte la desmovilización en argumento para sostener que los opositores son un reducido grupo.

Además, conduce a que se extremen las respuestas represivas contra quienes decidan salir a las calles a protestar y, al mismo tiempo, a que infiltrén elementos extraños para provocar actos de violencia que justifiquen la estigmatización de la protesta y las respuestas aún más violentas de los cuerpos armados.

Pese a la aparente pasividad de la ciudadanía, el ambiente es de extrema tensión, comenzando por la imagen del mandatario, quien luce amenazante, agresivo e irritado, pero también deprimido, con rasgos de agotamiento y prolongado desvelo; sus colaboradores, asimismo, muestran el ceño fruncido y preocupación, aunque también algo de displicencia.

## UN INSTRUMENTO DE PROSELITISMO

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (Fosdeh) considera que revivir el Fondo Departamental, verdadera finalidad de la Ley Especial para la gestión, asignación, etc., es retroceder al año 2006, cuando la disposición fue aprobada, y muy pronto cuestionada por actos de corrupción.

En un comunicado, el Fosdeh afirma que este es un mecanismo de "instrumentalización o de proselitismo político con fines clientelistas", y que el decreto violenta la Constitución de la República porque, entre las funciones que atribuye al Congreso Nacional, no existe ninguna que autorice a los diputados a manejar fondos públicos.

También señala que los miles de millones entregados a los diputados a lo largo de los años, a través del Fondo Departamental, no produjeron cambios significativos en el combate a la pobreza y la desigualdad, sino que más bien sumaron a los desequilibrios del Presupuesto público.

Además, recuerda que uno de los argumentos utilizados por el Congreso para que se aprobará un incremento salarial a los legisladores en abril de 2018, fue precisamente la eliminación del Fondo Departamental.

### UNA LEY QUE EROSIONA EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) manifestó públicamente su profunda preocupación por el contenido de la Ley Especial para la gestión, asignación, liquidación y rendición de cuentas de fondos públicos para proyectos de orden social, comunitarios, infraestructura y programas sociales (Decreto 116-2019) porque, a su juicio, erosiona el marco jurídico e institucional hondureño de la prevención y combate a la corrupción.

La Maccih considera que la también conocida como "Ley de reactivación del Fondo Social Departamental", que entró en vigor el 18 de octubre de 2019 al ser publicada en *La Gaceta*, dificultará las investigaciones por malversación de fondos destinados al bienestar social pues, entre otras medidas, introduce nuevos mecanismos que podrían retrasar hasta en siete años el inicio de investigaciones por parte del Ministerio Público.

Igualmente, a juicio de la Misión, esa Ley contraviene la Constitución al atribuir al poder Legislativo poderes que corresponden constitucionalmente al Ejecutivo. Esa Ley es también contraria a la Constitución, al atribuir al Tribunal Superior de Cuentas capacidades que constitucionalmente corresponden al Ministerio Público.

### ENVALENTONAMIENTO Y DESFACHATEZ

No obstante los múltiples señalamientos en la Corte de Nueva York, Juan Orlando Hernández sigue envalentonado con su discurso defensivo, mientras la plana mayor de su partido se esmera en deslindar los personajes.

Proclaman que el declarado culpable es su hermano Juan Antonio Hernández, en tanto que Juan Orlando es el presidente de Honduras, inocente de toda acusación, víctima de narcotraficantes que buscan vengarse del hombre que desarticuló sus sucios negocios, y que seguirá firme en su lucha contra el narcotráfico.

Entre más graves son las acusaciones y las evidencias de los vínculos con los grandes narcotraficantes, más se eleva la campaña que consagra al presidente como el que más ha combatido el narcotráfico en la historia nacional. Nadie de entre sus colaboradores, aduladores y empleados más cercanos, reconoce una pizca de responsabilidad en la criminalidad organizada desde el Estado hondureño.

Según el discurso oficial, los criminales y narcotraficantes son otros; incluso hay que buscarlos en otros partidos, como Libre. Una desfachatez extrema que pretende hacer ver que en el país no ha pasado nada, que aquí todo sigue "normal".

Óscar Nájera, diputado del departamento de Colón —reiteradamente señalado como uno de los cercanos colaboradores de los Cachiros y otros más—, se atrevió a declarar que en su vida nadie lo

ha requerido siquiera para quitarle la licencia de conducir, que todo es patraña de los enemigos de la democracia, y a fin de cuentas enemigos de su fe católica, porque él reza en la mañana, reza al mediodía, reza en la tarde y reza en la noche.

De igual manera, los voceros de Juan Orlando Hernández atacan a los acusadores como parte de un complot bolivariano interesado en conducir a Honduras a la vorágine comunista, y retomar el camino que los demócratas hondureños truncaron en junio de 2009 con el golpe de Estado.

### EL CINISMO DESBORDADO

Pero el cinismo en el Partido Nacional no tiene límites. En el ambiente de mayor des prestigio por los abultados señalamientos de corrupción y narcotráfico, los diputados del Partido Nacional, mayoría en el Congreso, aprobaron decretos que muy pronto fueron publicados en el Diario Oficial *La Gaceta* del 18 de octubre, el mismo día que el jurado de Nueva York declaró culpable a Tony Hernández.

El propósito de uno de los decretos es reactivar el muy cuestionado Fondo Departamental, que permite a los diputados disponer de fondos públicos a discreción para "obras sociales"; además, dispone que tales fondos solo podrán ser auditados en un plazo de tres años por el Tribunal Superior de Cuentas —por siempre politizado y bajo su control—, con lo que buscan evadir cualquier acción del Ministerio Público.

## LOS HORIZONTES SE CIERRAN Y LA MUERTE ACECHA

El sábado 26 de octubre, el privado de libertad Magdaleno Meza Fúnez —cuyo nombre oficial era Nery Orlando López Sambra—, acusado de lavado de activos, tráfico de armas y drogas, fue asesinado en la cárcel de máxima seguridad conocida como El Pozo, en Ilama, Santa Bárbara.

Este hombre era uno de los socios de mayor confianza de Tony Hernández. Antes de su captura, juicio y encarcelamiento, simuló su propia muerte para adoptar una nueva identidad; según cuentan, debidamente aconsejado por voces que habrían procedido de órdenes de Tony Hernández.

La libreta que el fiscal de Nueva York usó como prueba para imputar a Tony Hernández, donde estaban registradas transacciones y nombres relacionados con el narcotráfico, era de su propiedad. Tiempo atrás, este hombre escapó de una muerte segura luego de que se encontró —en el cuerpo del supuesto asesino— la granada de fragmentación destinada a asesinarlo. Para entonces, se corrió el rumor de que su muerte se había planificado en una oficina de Casa Presidencial.

Con tanta información comprometedora en su poder, no es de extrañar que todos los dedos apunten, ya no hacia Tony Hernández,

quien ya no tiene nada que perder, sino a Juan Orlando Hernández, el único interesado en borrar huellas que servirían para probar su compromiso, a lo largo de muchos años, con el narconeocio.

## SI JOH TIENE LA PRESIDENCIA COMO ESCUDO, ¿CUÁL HA DE SER EL ESCUDO DE LA GENTE?

La tranca de la confrontación y polarización, convertida en venganza y represión, se ha abierto tras el fallo en Nueva York. Juan Orlando Hernández ha decidido quedarse en Casa Presidencial contra viento y marea, y ha estructurado una estrategia para mantenerse en el poder porque —como opinan muchos— este hombre, víctima de sus ambiciones, solo tiene un camino: la cárcel. No hay otro horizonte.

Él lo sabe y por eso necesita la Casa Presidencial como escudo de protección; y frente a sus enemigos, no habrá límites para atacar. No podría existir ambiente de más alta peligrosidad y riesgo para los opositores políticos y para todas las organizaciones y grupos que han demandado públicamente su salida y enjuiciamiento.

Solo la masiva presión popular podrá ser el escudo de protección para la amenazada sociedad hondureña.

## ADVERTENCIA DE LA MACCIH

El 26 de octubre, la Maccih advirtió públicamente que la reactivación del Fondo Departamental por el Congreso Nacional tiene un impacto negativo en el combate a la corrupción en Honduras.

La Maccih explicó que en las líneas investigativas presentadas por la Ufecic-Macchi, en los casos “Red de diputados”, “Pandora” y “Arca Abierta”, se estableció que una modalidad de malversación fue ejecutada mediante la tramitación de recursos del Fondo Departamental, que fueron depositados en cuentas personales. Pese a esto, tenían el finiquito del Tribunal Superior de Cuentas.

Esta advertencia surgió a raíz de la aprobación de la Ley Especial para la gestión, asignación, etc., que la Macchi también considera que está encaminada a reactivar y regular el Fondo Departamental, creado previamente por el decreto 156-2018. A esto se suma la restitución de la inmunidad parlamentaria, aprobada el 16 de octubre.

El Fondo Departamental permite que los diputados administren y ejecuten fondos públicos, lo cual colisiona con las atribuciones del Congreso Nacional, reguladas en el artículo 205 de la Constitución, que no contempla en ninguno de sus apartados la facultad de los legisladores para administrar y ejecutar fondos del erario.



# El rol de la MACCIH en un “modelo hondureño” de combate a la corrupción: Reflexiones preliminares

ANDRÉS PÉREZ MUNGUÍA\*

*¿Es posible perseguir y sancionar redes de corrupción,  
cuyos integrantes aún detentan grandes cuotas de poder?*

*Esta pregunta incómoda ya la respondió el Congreso Nacional,  
al aprobar una disposición que resucita parcialmente la inmunidad,  
fuente por excelencia de impunidad, para los diputados.*

*Ello confirma que solo la continuidad de la MACCIH puede garantizar  
la independencia de los nuevos órganos del subsistema penal especial  
y la consolidación del modelo hondureño de combate a la corrupción,  
mediante las reformas legales e institucionales pendientes.*

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cuatro años, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) ha devenido en el organismo de referencia en materia de combate a la corrupción en nuestro país. El mandato de esta misión se estableció en un acuerdo firmado entre el Gobierno de Honduras (GOH) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 19 de enero de 2016.

El principal objetivo de la MACCIH es apoyar y fortalecer el sistema de justicia y los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción y la impunidad en Honduras. Para ello, debe trabajar con las instituciones encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción, proponer reformas legales e institucionales en sus áreas de acción, y promover

mecanismos de rendición y exigencia de cuentas para y desde la sociedad civil.

Para cumplir con la labor encomendada, se ha estructurado internamente en derredor de cuatro componentes: la prevención y el combate a la corrupción; las reformas de la justicia penal; la reforma político-electoral; y la seguridad pública.

El convenio constitutivo establece, en sus cláusulas 16.1 y 16.2, que el acuerdo entre el GOH y la OEA tendrá una vigencia de cuatro años a partir de su firma, y que podrá prorrogarse por canje de notas entre las partes. Además, contempla la posibilidad de modificaciones, realizadas de común acuerdo.

Precisamente la cercanía del término de vigencia del mandato y las posibilidades de renovación, reforma o conclusión que se abren a partir de ello, han generado incertidumbre en los sectores de sociedad civil y de la cooperación internacional que han venido apoyando este esfuerzo. El momento es propicio para que, yendo más allá de la coyuntura, se reflexione desde una perspectiva más amplia de construcción

\* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, Experto Legal Nacional de la MACCIH (2016-2018) y miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Justicia Penal en Honduras. Este trabajo se ha realizado en el marco de una investigación más amplia sobre el tema, encargada por la misión en Honduras de Abogados sin Fronteras - Canadá.

institucional, sobre la identificación de un “modelo hondureño” de combate a la corrupción y el rol que desempeña la MACCIH en el esquema.

Por ello, este trabajo pretende promover la discusión sobre tres preguntas que consideramos de la mayor relevancia: (i) ¿cuáles serían los elementos de un modelo de combate a la corrupción en Honduras?; (ii) ¿puede funcionar tal modelo contra redes de corrupción compuestas por actores que retienen todavía grandes cuotas de poder?; y, (iii) la agenda de la sociedad civil y de la comunidad internacional presente en Honduras, ¿debería limitarse a demandar la renovación del mandato de la MACCIH o tendría, además, que buscar completar el modelo de combate a la corrupción? A continuación reflexionaremos sobre la primera interrogante.

## I. HACIA UN “MODELO HONDUREÑO” DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Desde un punto de vista jurídico-institucional, en esta sección buscaremos identificar los componentes de un modelo hondureño de combate a la corrupción y el rol que la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras desempeña en ese esquema.

Con base en una potente idea de César San Martín, expresidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú y vocal supremo de la sala penal especial que condenó a Alberto Fujimori, partiremos de la premisa de que un modelo de persecución y sanción a la corrupción se construye en torno de tres elementos: (1) la movilización y el apoyo popular, (2) la voluntad política, y (3) la renovación de la arquitectura institucional, que incluye tanto la emisión de normativa adecuada, como el establecimiento de nuevos órganos y titulares<sup>1</sup>.

1 San Martín ordena los tres elementos de la manera siguiente: (i) voluntad política y unidad nacional, junto con una opinión pública favorable; (ii) la emisión de nuevas leyes que faciliten la persecución y sanción penal de la corrupción; y, (iii) una nueva institucionalidad, que deviene un subsistema especial anticorrupción. En este artículo se han adaptado estos componentes a la realidad hondureña, pues en nuestro caso la voluntad política y el apoyo popular no están necesariamente alineados; además, los nuevos órganos surgieron sin las reformas legales que les otorgaran instrumentos y mecanismos específicos para el combate a la corrupción. San Martín ha expresado sus ideas en varios foros y entrevistas, entre las cuales se puede ver: <https://www.minjus.gob.pe/videos/la-lucha-contra-la-corrupcion-el-modelo-peruano/>

Dado que en este número de *Envío-Honduras* aparecen trabajos sobre los aspectos sociopolíticos de la renovación del mandato de la MACCIH, este artículo se concentrará en el tercer elemento: la arquitectura institucional y la actuación de los nuevos órganos; particularmente, la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) del Ministerio Público, y la jurisdicción nacional anticorrupción del Poder Judicial. Esto, sin dejar de reconocer que existen otras instituciones que trabajan, en un sentido amplio, en los campos de la integridad, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

En primer lugar, habrá que decir que antes de la presencia de la MACCIH existía en Honduras un sistema de persecución y sanción a la corrupción. Quizás no se le denominaba explícitamente de esa manera, pero si atendemos a los elementos que configuran un sistema en el sentido jurídico del término, ya encontrábamos normativa sustantiva que establecía delitos y penas, procedimientos para investigar y judicializar, y órganos encargados de promover la acción penal y administrar justicia en la materia.

Sin embargo, a juzgar por sus resultados, este “sistema” padecía de serios problemas relacionados con la falta de independencia, la poca coordinación entre sus componentes y la ineeficacia, como ya lo había constatado cinco años antes la Comisión de la Verdad y la Reconciliación<sup>2</sup>.

Como era evidente que no se podía trabajar con esa “vieja institucionalidad”, resultó lógico entonces que, desde la negociación misma del Convenio de la MACCIH, se apuntara hacia la integración de un grupo de fiscales y jueces seleccionados y certificados por la Misión (cláusulas 3.1.1.2 y 3.1.1.6); obviamente, en el marco del ordenamiento hondureño y con la participación del Ministerio Público y el Poder Judicial. Precisamente cuando la MACCIH presentó su tercer informe semestral a la Secretaría General y al Consejo Permanente de la OEA, en octubre de 2017,

2 Véanse las recomendaciones 36 a 44 del Informe de la CVR, entre las cuales, incluso, se pide la evaluación del desempeño del fiscal especial contra la corrupción del Ministerio Público, con miras a decidir sobre su permanencia en el cargo. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Hallazgos y recomendaciones*. Tegucigalpa, julio 2011, pp. 41-42.

## ACTUALIDAD

declaró instalado el “modelo hondureño” de combate a la corrupción<sup>3</sup>.

Encontramos en el citado documento dos concepciones del “modelo”<sup>4</sup>: una de tipo amplio y otra de carácter restringido. La primera contempla un esquema en el que, además del Ministerio Público y el Poder Judicial, participan entidades como la Procuraduría General de la República, el Tribunal Superior de Cuentas, la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización Electoral, la Oficina Administradora de Bienes Incautados, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión de Banca y Seguros, el Servicio de Administración de Rentas y el Instituto Nacional Penitenciario; también el Consejo Nacional Anticorrupción, como instancia mixta que agrupa instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil.

En cambio, la concepción acotada del modelo se refiere únicamente a los dos órganos integrantes del nuevo subsistema de justicia penal contra la corrupción promovido por la MACCIH: la UFECIC y los juzgados y tribunales penales con competencia nacional en materia de corrupción.

La UFECIC fue creada por el Ministerio Público en febrero de 2017; su antecedente inmediato es un acuerdo de cooperación firmado entre el Fiscal General y el Secretario General de la OEA, mediante el cual se fijan tanto un procedimiento especial para la selección de su personal por riguroso concurso, certificado por la MACCIH, como un mecanismo de funcionamiento de equipos de investigación y persecución de casos complejos de corrupción, integrado por personal nacional y expertos internacionales<sup>5</sup>.

Por su parte, la jurisdicción nacional anticorrupción tiene su base en una reforma a la Ley Especial de

Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal, mediante decreto legislativo 89-2016<sup>6</sup>. En esa norma se estableció, además, el catálogo de delitos que conocerían dichos tribunales. La regulación sobre su organización y funcionamiento se completa mediante el Acuerdo No. 01-2016 de la Corte Suprema de Justicia, que dispone sobre asuntos de competencia, distribución territorial, integración y otros necesarios para su funcionamiento<sup>7</sup>.

Para la selección de los jueces y magistrados, así como del personal auxiliar de los nuevos juzgados y tribunales, se siguió también un protocolo de concurso por méritos e idoneidad en el que participaron representantes del Poder Judicial, de la MACCIH y una organización de sociedad civil<sup>8</sup>.

La creación de este subsistema especial de justicia representa un gran avance hacia el establecimiento del modelo hondureño de combate a la corrupción; pero, como veremos en las secciones siguientes, para que el esquema funcione plenamente, hace falta eliminar obstáculos y proveerlo de instrumentos que faciliten su labor.

## II. DOS SISTEMAS DE ENJUICIAMIENTO O LA DESIGUALDAD DE TRATO PARA REDES DE CORRUPCIÓN ACTIVAS E INACTIVAS

Ahora el problema es que ese modelo no termina de consolidarse, en buena medida porque varias de las redes de corrupción, cuyos miembros detentan poder en el engranaje gubernamental y empresarial, permanecen activas. Como consecuencia de ello, se aprovechan de estructuras legales ya existentes — como el procedimiento especial de enjuiciamiento para altos funcionarios —, que favorecen la impunidad. En esto nos detendremos en la presente sección.

Tratándose de delitos de corrupción cometidos por grupos delictivos organizados (tres o más personas que actúan concertadamente durante cierto tiempo), en Honduras existen dos sistemas de enjuiciamiento. El primero se enmarca en la nueva ins-

3 OEA/MACCIH. *Instalado el modelo hondureño de combate a la corrupción: tercer informe semestral*. Tegucigalpa: 19 de octubre 2017.

4 Se notará que en este artículo se entrecomilla en varias ocasiones la palabra *modelo*. Esto se debe a que su uso aquí no atiende tanto a un arquetipo de referencia a imitar o reproducir, como indica el diccionario de la Academia, sino más bien al sistema jurídico-institucional diseñado en un país para tratar un problema específico; en este caso, la corrupción. Se ha mantenido esta palabra pues es la que emplea el Informe de la MACCIH que se refiere más directamente al tema, y porque nos podría llevar a reflexionar en el futuro sobre la replicabilidad de nuestro “modelo” en otros países.

5 La creación de la UFECIC se produjo mediante Acuerdo No. FGR-001-2017, en tanto que el protocolo de selección de su personal se establece en el Acuerdo No. FGR-002-2017. Ambos publicados en el Diario Oficial *La Gaceta* del 10 de febrero de 2017 (No. 34,262).

6 El Decreto 89-2016, que reforma al Decreto 247-2010, fue aprobado por el Congreso Nacional el 20 de julio de 2016, y publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* del 11 de agosto del mismo año (No. 34,109).

7 El Acuerdo No. 01-2016 fue publicado el 12 de mayo de 2016 en el Diario Oficial *La Gaceta* (No. 34,031).

8 La Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) actuó como secretaría técnica de la comisión de selección.

titucionalidad anticorrupción, descrita en la sección anterior.

El segundo mecanismo encuentra anclaje en el artículo 313.2 de la Constitución, y es heredero de las antiguas inmunidades y procesos de desafuero que fueron derogados en 2004<sup>9</sup>. Este establece la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer los expedientes incoados a los más altos funcionarios del Estado y los diputados. El procedimiento se desarrolla en los artículos 414 al 417 del Código Procesal Penal.

Se crea, entonces, una suerte de circuito judicial ad-hoc en el que magistrados de la Corte Suprema son designados bien como jueces de letras, magistrados de cortes de apelaciones y jueces de tribunales de sentencia, cuando los imputados tengan aquellas calidades; pero también respecto a otros presuntos intervenientes en los mismos delitos y casos, aunque no se trate de altos funcionarios. De tal suerte que, cuando la UFECIC presenta requerimientos fiscales contra altos funcionarios y diputados, los casos no ingresan a la nueva jurisdicción especial anticorrupción, sino que son conducidos a este procedimiento suigénneris.

Escaparía al espacio y las intenciones introductorias de este artículo un análisis minucioso de los trece casos incoados hasta ahora por la UFECIC, desde la perspectiva del sistema de enjuiciamiento al que ha sido derivado cada uno<sup>10</sup>. Sin embargo, para efectos

9 Los artículos 200 y 205.15 de la Constitución (texto original de 1982) contemplaban la inmunidad de los diputados y la atribución del Congreso Nacional de declarar, o no, con lugar a formación de causa a los altos funcionarios del Estado. Fueron derogados por el decreto de ratificación constitucional 105-2004, el 27 de julio de 2004, publicado el 11 de septiembre del mismo año en el Diario Oficial *La Gaceta* (No. 30,492). Sin embargo, las inmunidades para los diputados están siendo resarcidas parcialmente con la reciente reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, agregando el artículo 10-A. Esta nueva disposición establece que los congresistas no serán responsables penal, civil o administrativamente por los actos realizados en cumplimiento de la función legislativa.

10 El binomio UFECIC-MACCIH ha judicializado hasta el momento 13 casos: Red de Diputados, Caja Chica de la Dama, Pacto de Impunidad, Pandora, Decomiso de Bienes de Origen Ilícito de Pandora, Caja Chica del Hermano, Licitación Fraudulenta del Seguro Social, Arca Abierta, Fraude sobre el Gualcarque, Patuca III Colusión y Co-rrupción, Aseguramiento de Bienes en Caso Caja Chica de la Dama, Narcopolítica, y Corrupción sobre ruedas. OEA/MACCIH. *Hacia el fortalecimiento institucional: binomio UFECIC-MP/MACCIH-OEA, rompiendo paradigmas. Sexto informe semestral*. Tegucigalpa: abril 2019. Completado con información de prensa.

demonstrativos, presentamos en la Tabla 1 una comparación básica entre los dos primeros casos: Red de Diputados y Caja Chica de la Dama. En la tabla se puede apreciar las diferencias entre el tratamiento que recibe una causa contra una red integrada por actores sin poder político actual, y la otra, una red que podría involucrar a gran parte de la clase política vigente.

Sin perjuicio de los apoyos legislativos que recibieron los imputados en ambos casos, se nota que las medidas cautelares, la situación actual y el tiempo transcurrido son notoriamente disímiles. La clave está en los órganos y mecanismos de justicia, revelando en el fondo una cuestión de mayor o menor independencia relativa, que remite a las formas de nombramiento de los jueces y al acompañamiento de una misión internacional.

Además de mantener dos sistemas de enjuiciamiento —uno de ellos mucho más vulnerable a las influencias políticas—, las redes activas también se benefician del hecho de que el mecanismo más independiente carece de instrumentos idóneos para realizar su labor. Por ello, en la tercera sección examinaremos algunas de las reformas legales pendientes que, de aprobarse, facilitarían el curso de las investigaciones sobre corrupción.

### III. MÁS ALLÁ DE LA RENOVACIÓN DE LA MACCIH

Se ha insistido en este artículo sobre la importancia de que las instituciones que persiguen la corrupción cuenten con los instrumentos adecuados para realizar su trabajo. Remover obstáculos normativos y facilitar las investigaciones es indispensable, porque los delitos de corrupción suelen cometerse en ambientes cerrados.

Sin embargo, en Honduras, no se termina de otorgar a la nueva institucionalidad las herramientas necesarias para agilizar los procesos que lleva a cabo; en buena medida, porque muchos actores con poder de decisión sobre estos cambios, temen que puedan terminar siendo usados en su contra.

En tal sentido, habría que establecer una política legislativa sobre la materia que incluya, entre otras medidas, modificaciones a la legislación sobre clasificación de documentos públicos, no rebajar las penas por delitos de corrupción en el nuevo Código Penal, y reforzar los programas de protección de testigos y denunciantes.

TABLA 1

## Comparación básica entre los casos Red de Diputados y Caja Chica de la Dama

Caja Chica de la Dama	Red de Diputados
<b>Imputada:</b> Ex Primera Dama de la nación, su cuñado y su exsecretario.	<b>Imputados:</b> 5 diputados opositores (2014-2018), pero potencialmente cientos de diputados de las tres últimas legislaturas. Además, 3 personeros de la ANPIBCH (ONG a través de la cual, presuntamente, se canalizaron los recursos).
<b>Delitos:</b> Inicialmente lavado de activos, malversación de caudales públicos y asociación ilícita. La Corte de Apelaciones del circuito anticorrupción los modificó a apropiación indebida y fraude.	<b>Delitos:</b> Malversación de caudales públicos.
<b>Sistema / órgano de enjuiciamiento:</b> Procedimiento ordinario / Jurisdicción anticorrupción.	<b>Sistema / órgano de enjuiciamiento:</b> Procedimiento especial para altos funcionarios / Magistrados de la CSJ.
<b>Prisión preventiva como medida cautelar:</b> Sí	<b>Prisión preventiva como medida cautelar:</b> No
<b>Situación actual:</b> Sentencia condenatoria para la principal imputada, por 8 delitos de fraude y por apropiación indebida como delito continuado; también para su exsecretario. Además, proceso para aseguramiento de bienes.	<b>Situación actual:</b> Diligencias archivadas el 23.01.2018, mientras el TSC realiza investigación. La declaración de inconstitucionalidad del decreto que fundamentó esa decisión permitiría reabrir el caso, según el jefe de UFECIC.
<b>Apoyos extrajudiciales a los imputados:</b> Se aprobaron reformas a la Ley sobre Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito y a la Ley Especial contra el Lavado de Activos, que fueron vetadas por el Ejecutivo el 02.04.2018.	<b>Apoyos extrajudiciales a los imputados:</b> El 18.01.2018 se modificó por adición el Decreto 141-2017, contentivo del presupuesto general para el año 2017, impidiendo el ejercicio de la acción penal mientras no finalizara la auditoría del TSC (3 años). Esta reforma, junto con una fe de erratas, motivaron la presentación, por parte del MP, del caso Pacto de Impunidad y una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la CSJ.
<b>Tiempo transcurrido:</b> Del 26.02.2018 (presentación del requerimiento) al 04.09.2019 (individualización de la pena); transcurrió aproximadamente un año y medio.	<b>Tiempo transcurrido:</b> Del 11.12.2017 (presentación del requerimiento) a la fecha; han transcurrido más de 22 meses, casi dos años, sin que haya siquiera auto de formal procesamiento.

Elaboración propia con base en comunicados e informes de la MACCIH e información de prensa.

Entre los puntos más urgentes de esta agenda tendrían que estar: la aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz, la reforma del sistema de enjuiciamiento para los altos funcionarios, la modificación de las normas sobre intervención de las comunicaciones, y el cambio del marco legal para detectar e investigar el enriquecimiento ilícito.

Respecto a la colaboración eficaz, la MACCIH remitió a las autoridades hondureñas el primer anteproyecto hace casi tres años, el 27 de diciembre de 2016. Con la nueva norma se busca fortalecer la investigación y preparación de casos contra redes de corrupción y otras organizaciones delictivas. La esencia de la figura consiste en permitir que personas del propio entorno criminal puedan brindar información de manera segura sobre el funcionamiento de la red y la responsabilidad de los integrantes de mayor jerarquía, obteniendo con ello rebajas a sus penas y otro tipo de beneficios.

En cuanto al procesamiento de altos funcionarios, la doctrina jurídica señala que estos casos deben ser conocidos por el tribunal que sea capaz de resistir mejor las presiones y garantizar, por tanto, una decisión imparcial<sup>11</sup>. Contrario a lo que sucede en muchos países —donde son los jueces supremos quienes se hallan en esta posición—, en Honduras, debido a los mecanismos de selección y nombramiento, es la jurisdicción nacional anticorrupción la que estaría mejor situada para resolver estas cuestiones.

Se trata, no obstante, de una reforma complicada política y jurídicamente. Primero, porque los diputados que la aprobarían estarían entre los funcionarios que renunciarían a los privilegios del actual sistema, descrito en la sección segunda; y segundo, porque requeriría modificaciones a la Constitución de la República, al Código Procesal Penal y, probablemente, a la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial Nacional en Materia Penal.

Respecto a la Ley Especial sobre la Intervención de las Comunicaciones Privadas (Decreto 243-2011), el problema fundamental reside en que el órgano técnico y ejecutivo con la facultad de interceptar las comunicaciones, la Unidad de Intervención de las

Comunicaciones, depende de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia; y esta, a su vez, del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS).

Si bien existe nominalmente un control jurisdiccional, el caso es que, por la afiliación institucional del personal que realiza estas labores, por la estructura en que están inmersas (el CNDS) y aun por su ubicación física (instalaciones militares, de inteligencia o de los proveedores privados), este mecanismo depende del Poder Ejecutivo.

Para comparar, la investigación del conocido caso “La Línea” en Guatemala, que terminó imputando al presidente y la vicepresidenta de la República, fue posible, en gran medida —además de la participación de colaboradores eficaces—, porque las interceptaciones en dicho país se realizan en terminales de consulta bajo el control del Ministerio Público<sup>12</sup>.

Finalmente, está el tema del enriquecimiento ilícito. Una de las ventajas de esta figura es que establece una presunción legal frente a la desproporción injustificada entre los ingresos legítimos de un funcionario y su capital; esto permite al Ministerio Público una vía de persecución penal menos compleja que con otros delitos de corrupción y conexos.

Los problemas de su regulación actual se presentan en tres ámbitos del ordenamiento hondureño: (i) en la configuración normativa de su tipo (pues la comparación ha de realizarse entre la fecha de ingreso y la del cese de funciones); (ii) en la designación del órgano encargado de determinarlo (el Tribunal Superior de Cuentas); y, (iii) en los procedimientos para perseguirlo y sancionarlo, pues prevalece una interpretación entre los operadores jurídicos, no necesariamente correcta, de que la acción penal solo procede una vez firme la investigación administrativa previa<sup>13</sup>.

12 Guatemala. Ley contra la delincuencia organizada (Decreto No. 21-2006). Arts. 48-71.

13 Tres fuentes coinciden en señalar estos problemas: (i) RAMÍREZ IRÍAS, L. Informe veeduría ciudadana al Tribunal Superior de Cuentas (TSC): período 2009-2016. Tegucigalpa: Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), 2017. Esp. pp. 75-85; (ii) FIBLA, G. Propuestas para el sistema de justicia penal hondureño en el tratamiento y gestión de causas de alto impacto social y corrupción: informe final / G. Fibla y M.J. Valenzuela. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) / Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (OEA/MACCIH), 2019. Esp. pp. 47-59; y, (iii) OEA/MACCIH. Análisis jurídico del nuevo Código Penal (Decreto 130- 2017). Agosto 2019. Esp. pp. 28-30.

11 MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. “El aforamiento de los cargos públicos: derecho español y derecho comparado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2015): 437-478.

## ACTUALIDAD

Está claro, entonces, que debe completarse el modelo a través de reformas legislativas; pero eso pasa por presionar para la formación de una voluntad política, que solo podrá producirse en el corto y mediano plazo con la presencia de la MACCIH.

Habiendo tratado de examinar las tres preguntas que nos formulamos al inicio, intentaremos ahora realizar algunas reflexiones finales.

### A MANERA DE CIERRE

Una de las preguntas que guiaron las reflexiones de este artículo es si resultaba posible perseguir y sancionar redes de corrupción que se mantienen activas, y cuyos integrantes retienen todavía grandes cuotas de poder.

Resulta difícil contestar si solo examinamos el exitoso modelo peruano de combate a la corrupción. Sin restar méritos al esfuerzo de la sociedad y la institucionalidad del país andino, destaca el hecho de que su principal accionar anticorrupción discurre una vez que el fujimorismo se ha derrumbado políticamente; es decir, a partir del gobierno de Valentín Paniagua.

Sin embargo, la experiencia guatemalteca, particularmente la del expediente denominado “La Línea”, investigado por la CICIG y el Ministerio Público, nos da una respuesta positiva a la pregunta formulada. La clave estaría en identificar cuáles fueron las características del modelo en el país vecino que permitieron el éxito. Una hipótesis preliminar apuntaría hacia tres elementos: la independencia de los fiscales y jueces que intervinieron en el caso; el respaldo de una misión internacional; y, la existencia de instrumentos idóneos para la investigación.

Por tanto en Honduras, al menos en este momento —por el elevado déficit de voluntad política para perseguir y sancionar la corrupción, debido a la presencia de redes activas cuyos miembros detentan poder actualmente—, solo la continuidad de la MACCIH puede garantizar la independencia de los nuevos órganos del subsistema penal especial en la materia y la consolidación del modelo hondureño de combate a la corrupción, por medio de las reformas legales e institucionales pendientes.

---

*Entre los puntos más urgentes, tendrían que estar: la aprobación de la Ley de Colaboración Eficaz, la reforma del sistema de enjuiciamiento para los altos funcionarios, la modificación de las normas sobre intervención de las comunicaciones, y el cambio del marco legal para detectar e investigar el enriquecimiento ilícito.*

---



# Corrupción e impunidad, institucionalidad democrática y desconfianza ciudadana

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA\* Y RAFAEL JEREZ MORENO\*\*

*La corrupción distorsiona el buen funcionamiento de la democracia y pone en grave riesgo el goce efectivo de los derechos humanos.*

*Uno de sus efectos más devastadores, es que erosiona la confianza ciudadana en las instituciones públicas, como lo demuestra de sobra el caso de Honduras.*

*Pese a todo, y como no hay mal que dure cien años, el 78% de la ciudadanía piensa que las personas podemos marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción.*

## 1. LA HERMANDAD ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, contra el desarrollo integral de los pueblos, y que su combate fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social<sup>1</sup>.

Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto de la corrupción sobre la confianza ciudadana en la institucionalidad democrática, la cual es vista como una herramienta para garantizar la impunidad de quienes desvían los recursos económicos destinados a garantizar el goce efectivo de los derechos

humanos, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos o personas frente a las cuales el Estado tiene deberes especiales en función de las particulares necesidades de protección por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren, como extrema pobreza o marginación<sup>2</sup>.

En Honduras existe una realidad que no se puede ocultar: “la persistencia de problemas estructurales como la pobreza, desigualdad y discriminación, la corrupción, la debilidad institucional y la situación de impunidad”<sup>3</sup>. La característica principal de estos problemas es su estructuralidad, ya que están enraizados “en un sistema que beneficia a unos cuantos que tienen relaciones con altas esfe-

\* Investigador del ERIC-SJ y miembro del Equipo Jurídico por los Derechos Humanos (EJDH).

\*\* Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, miembro del equipo de investigación de la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), egresado del Programa para el Fortalecimiento de la Función Pública en América Latina y columnista en diario *La Tribuna*.

1 Fue ratificada por el Estado de Honduras el 25 de mayo de 1998.

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 154.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de derechos humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 agosto 2019, p. 9, párr. 2.

## DEBATE

ras de poder político y privado”, y afecta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerabilizados de la sociedad. Una de las consecuencias más devastadoras de esta realidad, es la erosión de la confianza ciudadana en las instituciones públicas<sup>4</sup>.

En este sentido, según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se estima que el 70,7% de la población enfrenta graves privaciones respecto de educación, salud y nivel de vida; que los altos niveles de pobreza afectan a más del 67%; y que el 58,9% de la población rural vive en la pobreza extrema<sup>5</sup>.

Por otra parte, Honduras es el tercer país más desigual del mundo, solo detrás de Sudáfrica y Haití<sup>6</sup>, “donde el disfrute de los derechos humanos está condicionado por el sexo, estrato social, etnicidad y área geográfica, y en donde los sectores marginados de la población son los que más sufren la violencia, el desplazamiento y la falta de acceso a la seguridad, la justicia, la atención a la salud, la educación y otros servicios”<sup>7</sup>.

La pobreza y la desigualdad se ven agravadas por dos cuestiones importantes: por un lado, la política tributaria que no contribuye suficientemente a su disminución, ya que limita la capacidad del Estado a obtener los recursos necesarios para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales; y, por otro, la debilidad institucional para enfrentar y luchar firmemente contra la corrupción, los flujos de capitales y la evasión de impuestos o fraude fiscal<sup>8</sup>.

Ejemplo de un grave acto de corrupción, que impidió que los fondos destinados a la garantía y disfrute de derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de mayor vulnerabilidad, ha-

yan sido efectivamente utilizados con ese fin, es el caso “Pandora”, en el cual se desviaron más de 11 millones de dólares de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), originalmente destinados al desarrollo de proyectos sociales<sup>9</sup>.

Este caso representa una pequeña muestra del avanzado cáncer de la corrupción que tiene a la institucionalidad y a la sociedad en una etapa terminal, dado que, de acuerdo con el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), Honduras pierde cada año, en promedio, 50 mil millones de lempiras del Presupuesto General de la República por diferentes actos de corrupción. Esta cantidad equivale a que cada 24 horas se pierdan 137 millones de lempiras<sup>10</sup>.

La corrupción generalizada que azota al país no puede comprenderse sin la impunidad estructural existente, cuya tasa sigue sobrepasando el 90%<sup>11</sup>, y que coloca a Honduras entre los trece países con muy alta impunidad en el mundo<sup>12</sup>. De acuerdo con Transparencia Internacional, corrupción es el abuso del poder para beneficio propio. A su vez, la corrupción a gran escala se constituye por los actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común<sup>13</sup>.

En relación con la impunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH),

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a Honduras*, 3 agosto 2018, I. Institucionalidad democrática y Estado de derecho, p. 2.

5 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras, *Informe Anual 2018 sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*, Consejo de Derechos Humanos, p. 3.

6 SENNEWALD, Alina, “Global inequality: an overview of concepts and trends”, en *Developing in Brief*, N° 3, KFW, febrero 2018, p. 1.

7 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, pp. 7-8, párr. 73.

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras*, 11 de julio de 2016, párr. 19.

9 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, p. 73, párr. 131.

10 “CNA empieza jornada en contra de la corrupción”, en diario *El Heraldo*, 23 de octubre de 2019, p. 8. En dos años esta cifra ha aumentado drásticamente, ya que en 2017 el CNA señalaba que unos “28 millones de lempiras diarios pierde el Estado de Honduras por actos de corrupción cometidos por funcionarios, coludidos con empresarios y ciudadanos comunes”, en Consejo Nacional Anticorrupción, *100 años de corrupción e impunidad en Honduras, desde una percepción ciudadana*, CNA, Tegucigalpa, 2017, p. 136. Al 31 de octubre de 2019, el lempira se cotizaba a 24.81 frente al dólar de los Estados Unidos de América.

11 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, p. 47, párr. 77.

12 LE CLERCQUE ORTEGA, Juan Antonio y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Gerardo (Coords.), *Índice Global de Impunidad 2017. Dimensiones de la impunidad global*, Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Puebla, 2017, p. 9. Por orden, los trece países son: Filipinas, India, Camerún, México, Perú, Venezuela, Brasil, Colombia, Nicaragua, Federación de Rusia, Paraguay, Honduras y El Salvador.

13 Transparencia Internacional, *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Transparencia Internacional, Berlín, 2009, p.14.

señala que puede definirse como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena”<sup>14</sup>, o, en palabras de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como

[...] la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal [...], así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque [los responsables] escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas<sup>15</sup>.

Lo que es evidente es que los altos índices de impunidad pueden traducirse en problemas de desigualdad socioeconómica, desigualdad jurídica, debilitamiento del Estado de derecho, desarrollo económico insuficiente, dificultades para atraer nuevas fuentes de inversión extranjera y turismo, así como mayores violaciones a los derechos humanos<sup>16</sup>.

Como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), la corrupción, además de afectar todos los derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, socava el Estado de derecho, exacerba la desigualdad y fomenta la impunidad<sup>17</sup>.

## 2. BINOMIO CORRUPCIÓN-IMPUNIDAD, JUSTICIA SELECTIVA Y DESCONFIANZA CIUDADANA

A la luz de lo anterior, es importante resaltar tres puntos: primero, que la impunidad es la manifestación más clara del incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, la cual puede ser de derecho o de *iure*; es decir, cuando se aprueban normas legales destinadas a sustraer a quien delinque de su responsabilidad o a reducir las

14 Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, pár. 170.

15 Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add. 1, 8 de febrero de 2005. Definiciones. A. Impunidad.

16 LE CLERCQUE ORTEGA, Juan Antonio y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Gerardo (Coords.), *Índice Global de Impunidad 2017...* op. cit., p. 7.

17 CIDH, *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*, aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones, a los dos días del mes de marzo de 2018.

consecuencias de sus ilícitos. Tal es el caso del nuevo Código Penal que, por ejemplo, reduce las penas por diversos delitos relacionados con actos de corrupción.

Así, la pena por el delito de malversación de caudales públicos pasa de 6-12 años a 4-6 años, favoreciendo claramente a las personas que han sido condenadas por el saqueo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) o que están siendo investigadas o procesadas por otros graves casos de corrupción ya que, en virtud del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, podrán solicitar la revisión de sus casos; la pena por el delito de fraude contra la administración pública pasa de 6-12 años a 5-7 años, permitiendo que las posibles personas condenadas puedan gozar de medidas distintas a la prisión como el arresto domiciliario; y la pena por el delito de enriquecimiento ilícito pasa de 5-15 años a 4-6 años<sup>18</sup>.

La impunidad puede ser de hecho o de facto, cuando existe complicidad, parcialidad, pasividad y corrupción de los poderes públicos, particularmente del sistema de justicia, para no investigar ni sancionar los hechos delictivos o aplicar penas proporcionales a la gravedad de tales hechos.

Segundo, la impunidad requiere un álder ego, un cómplice perfecto con quien formar un binomio funesto para la colectividad, la sana convivencia y el desarrollo social, y beneficioso para quienes se sienten una casta con derecho a gobernar conforme a sus designios e intereses particulares. De esta manera,

la corrupción hermana y promueve la impunidad; al final ambas son causa y efecto en sí mismas. Se buscan, se necesitan y terminan por ser iguales. Un impune es un corrupto por su propia naturaleza, sucia la sangre que lo recorre<sup>19</sup>.

18 Como lo señalaron diversas organizaciones de sociedad civil lideradas por el Consejo Nacional Anticorrupción, “las penas consignadas en el nuevo código respecto a los delitos en contra de la administración pública disminuyeron de manera que las personas eventualmente sometidas a la justicia y sancionadas, podrán gozar de beneficios alternos a la privación de libertad; por lo que es evidente que nuestros congresistas han creado un código penal que vendrá a generar mayor impunidad en los delitos de cuello blanco, que en nuestro país son muy recurrentes”. La Manifestación puede consultarse en <https://www.cna.hn/2019/06/06/sociedad-civil-empresarios-gremios-profesionales-exigen-se-abogue-el-nuevo-codigo-penal-aprobado/>

19 SCHERER IBARRA, Julio, *Impunidad. La quiebra de la ley*, Grijalbo, México, 2009, p. 12.

## DEBATE

Y tercero, el binomio funesto corrupción-impunidad produce una bifurcación en la aplicación de la ley que se traduce en lo que la CIDH llama una

“justicia selectiva” que, por un lado, actúa de manera tardía sin ofrecer respuesta efectiva en relación con violaciones a derechos humanos, pero que, por otra parte, actúa favoreciendo en algunos casos los intereses de diversos actores vinculados al poder público, político y empresarial”<sup>20</sup>.

De esta forma se provoca la existencia fáctica de dos tipos de ciudadanas y ciudadanos: los impunes y los no impunes. Los primeros son aquellos que tienen el poder sin contrapeso, sin ambages, los que muestran la arbitrariedad en toda su crudeza y eliminan a cualquier autoridad que busque consenso, ya que saben que el “que tiene el poder manda. El que manda predomina. El que predomina impone sus normas a la sociedad”. Para ellos, la ley no existe; y si existe, ellos son la ley y la ley no castiga a los de arriba, así que a pesar de sus delitos, “por naturaleza propia, terminan conduciéndose como si fueran inocentes, ajenos a toda perversión política”<sup>21</sup>.

Los segundos, los no impunes, aquella mayoría de ciudadanas y ciudadanos para quienes las leyes sí existen, los que comparecen ante la ley y sus jueces, si así lo determinan los detentadores del poder, les toca afrontar la actuación efectiva de las normas y las manifestaciones de la fuerza pública, siempre al acecho para evitar cualquier tropiezo que pudiera dar al traste con los sueños de grandeza que asegura la impunidad a los de arriba<sup>22</sup>.

Conforme a ello, no es de extrañar que sea poca la confianza que tiene la población en la institucionalidad del Estado: así, por ejemplo, las cinco instituciones que generan mayor desconfianza en el pueblo hondureño son el Congreso Nacional (86,1%), la Corte Suprema de Justicia (82,2%), el gobierno central (82,1%), los partidos políticos (84,6%) y el

Tribunal Supremo Electoral con (83,9%). A su vez, el 88% cree que la clase política es más corrupta que hace diez años, y el 93,1% que hay mucha corrupción en el cobro de energía que hace la Empresa Energía Honduras (EEH)<sup>23</sup>.

Por otro lado, el 82,8% de la población cree que los magistrados, jueces y fiscales defienden los intereses de las personas ricas y poderosas, y solamente el 7,8% cree que defienden los intereses de la sociedad. En la misma línea, el 75% piensa que los militares y policías protegen a la gente más rica del país, a los miembros del gobierno y a los narcotraficantes. En este orden de ideas, el 70,3% de la población cree que las instituciones son controladas por los capos de la droga, lo cual “confirma que la corrupción es el cáncer que padece la sociedad hondureña y esto es coherente con la ruta antidemocrática por la cual ha sido conducida la institucionalidad en la última década”<sup>24</sup>.

Y es aquí donde, ante la falta de confianza ciudadana en toda la institucionalidad del país, la mayoría de la población (61,3%) considera que la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) debe continuar con su mandato<sup>25</sup>, a pesar de que ha sido un reto para esta “investigar y judicializar casos que involucran al poder político y económico del país”, al no contar siempre “con recursos suficientes para proteger a testigos claves en la investigación”<sup>26</sup> y al presunto pacto de impunidad, para debilitarla, entre el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, y el presidente de facto Juan Orlando Hernández<sup>27</sup>.

20 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, p. 47, párr. 75. “La Comisión observa que persisten a la fecha muchos de los problemas estructurales que debilitan las garantías de independencia e imparcialidad y contribuyen a que persista la situación de impunidad [...]”.

21 SCHERER IBARRA, Julio, *Impunidad... op. cit.*, pp. 9-10 y 12. Las citas textuales corresponden, en su orden, a las páginas 9 y 10.

22 *Ibid.*, p. 11.

23 Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), *Sondeo de Opinión Pública. Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2018*, novena edición, El Progreso, Yoro, abril 2019, pp. 4, 5, 6 y 12.

24 *Ibid.*, pp. 7 y 8. La cita textual corresponde a la p. 8.

25 *Ibid.*, p. 8.

26 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, p. 47, párr. 75. “La Comisión observa que persisten a la fecha muchos de los problemas estructurales que debilitan las garantías de independencia e imparcialidad y contribuyen a que persista la situación de impunidad [...]”.

27 “Exfuncionarios de la MACCIH denuncian supuesto pacto de impunidad entre Almagro y Hernández”, en *Criterio.hn*, 20 de abril de 2018. Consultado el 27 de octubre de 2019. Accesible en <https://criterio.hn/exfuncionarios-de-la-maccih-denuncian-supuesto-pacto-de-impunidad-entre-almagro-y-hernandez/>

### 3. LA CURVA ASCENDENTE EN LA PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE CORRUPCIÓN

Definitivamente, el golpe de Estado marca una línea base importante en el debilitamiento institucional del país. Esto se refleja claramente en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional de 2009, el cual situó a Honduras en el lugar 130 de 180, con una puntuación de 2,5 de 10 (siendo 10 la percepción de ausencia de corrupción y 0 la percepción de muy corrupto). En los dos años siguientes, la puntuación de Honduras no sufrió variaciones sustanciales, ya que en 2010 disminuyó a 2,4 y en 2011 se situó en 2,6.

Según el historiador Marvin Barahona,

los efectos de la corrupción sobre la institucionalidad del Estado de Derecho superan el marco estrictamente político al socavar también algunos componentes fundamentales del capital social; entre estos la confianza, la legitimidad, la legalidad y la colaboración interinstitucional<sup>28</sup>.

Esto último es importante porque, a partir de 2012, se comienzan a suscitar acontecimientos políticos que debilitan aún más la confianza ciudadana en los poderes públicos.

El 12 de diciembre de 2012 el Congreso Nacional destituyó a cuatro de los cinco magistrados integrantes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sin tener las facultades legales para ello; dos años después, salió a la luz uno de los casos de corrupción más grandes en la historia del país, el desfalco del IHSS, que dejó un estimado de pérdidas que ascienden a L 6,300 millones, con la participación de aproximadamente 320 personas en hechos cometidos durante el período de gobierno 2010-2014<sup>29</sup>. En 2015, Juan Orlando Hernández reconoció que el Partido Nacional recibió aproximadamente \$ 147,783.00 provenientes del desfalco del IHSS para el financiamiento de su campaña política<sup>30</sup>.

28 BARAHONA, Marvin, “Estado oligárquico, crisis política y corrupción pública”, en MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coords.), *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos*, Editorial San Ignacio/MADJ, Tegucigalpa, 2010, p. 43.

29 Al respecto puede consultarse [http://saqueoihss.com/ihss\\_cifras.html](http://saqueoihss.com/ihss_cifras.html)  
 30 “El presidente de Honduras reconoce financiación fraudulenta”, BBC Mundo, 4 de junio de 2015. Consultado el 26 de octubre de 2019.

El 22 de abril de 2015 la Sala de lo Constitucional emitió una cuestionada sentencia que declaró la inaplicabilidad del artículo constitucional que contiene la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, beneficiando a Juan Orlando Hernández. Esto socavó aún más la confianza ciudadana en la institucionalidad democrática, ya que una sentencia no es un mecanismo legítimo para modificar un aspecto tan importante de nuestro sistema político constitucional. Además, se basó en el falso argumento de que la prohibición de la reelección violenta un derecho humano reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos<sup>31</sup>.

El 19 de enero de 2016, la OEA y el gobierno de Honduras firmaron un acuerdo para la instalación de la MACCIH; hasta la fecha, esta ha presentado diez casos de corrupción que suman un perjuicio social de \$ 367.1 millones, entre los que figuran la “Red de Diputados”, la “Caja Chica de la Dama”, el “Pacto de Impunidad” y el caso “Pandora”.

En noviembre de 2017 se profundizó la crisis política que vive el país desde el golpe de Estado de 2009, debido a las elecciones, que la Misión de Observación Electoral de la OEA catalogó como “un proceso de baja calidad electoral”, ya que “el cúmulo de irregularidades y deficiencias son tales que no permiten tener plena certeza sobre el resultado”<sup>32</sup>, y que un alto porcentaje de la sociedad hondureña consideró un fraude electoral<sup>33</sup>.

Accesible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604\\_honduras\\_presidente\\_hernandez\\_reconoce\\_financiacion\\_fraudulenta\\_corrupcion\\_lv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv)

31 Para un análisis al respecto, véase, MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y JEREZ MORENO, Rafael, “La reelección presidencial en Honduras: La sentencia espuria y la falacia de un derecho humano”, en MEJÍA RIVERA, Joaquín A. (Coord.), *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* Editorial San Ignacio, Tegucigalpa, 2018, pp. 83-108.

32 Misión de Observación Electoral, *Informe final. Elecciones generales. Honduras*, Organización de Estados Americanos, 26 de noviembre de 2017, pp. 6, 15 y 33.

33 De acuerdo con el sondeo de opinión pública del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), el 62.1% de la población considera que en las elecciones de 2017 hubo fraude, en ERIC, *Sondeo de Opinión Pública. Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2017*, octava edición, El Progreso, Yoro, abril 2018, pp. 4-5. Según el Barómetro Global de la Corrupción, un 36% de la ciudadanía afirmó haber recibido soborno a cambio de votos, en Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción. América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, Transparencia Internacional, Berlín, 2019, p. 44.

## DEBATE

En 2018, se judicializaron casos de corrupción de alto impacto como el de la “Caja Chica de la Dama”, “Pandora” y “Arca Abierta”, que involucran a altos funcionarios del Estado, particularmente a diputados y a la primera dama durante la presidencia de Porfirio Lobo Sosa.

Finalmente, la detención de Juan Antonio Hernández Alvarado, el 23 de noviembre de 2018 por la Drug Enforcement Administration (DEA), y su posterior condena en octubre de 2019 por los delitos de procesar, recibir, transportar y distribuir toneladas de cocaína entre 2004 y 2016, posesión de armas y emitir falsos testimonios ante agentes federales de Estados Unidos, dejó en evidencia la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en las altas estructuras institucionales del país.

En 2012 Honduras obtuvo una calificación de 28/100 y en 2013 de 26/100 en el Índice de Percepción de la Corrupción, ubicándose en las últimas posiciones de América Latina y el Caribe, junto con Venezuela y Nicaragua. En 2015, obtuvo una calificación de 31/100; en 2016 la calificación de Honduras decreció un punto, registrando un 30/100. Y en 2017 y 2018 obtuvo la misma calificación de 29/100.

Como puede verse, entre 2009 y 2018, la calificación obtenida por Honduras en el Índice de Percepción de Corrupción tuvo una variación de tres puntos, ubicándose en el lugar 132 de 180 países, y convirtiéndose en uno de los ocho más corruptos de los 32 países latinoamericanos, y el más corrupto en Centroamérica, junto con Guatemala y Nicaragua.

Por otro lado, el 23 de septiembre de 2019, Transparencia Internacional publicó la décima edición del Barómetro Global de la Corrupción. A diferencia del Índice de Percepción de Corrupción, el Barómetro ahonda con mayor detalle en la percepción ciudadana sobre distintas manifestaciones de la corrupción en la vida de la ciudadanía. El dato más importante es que el 54% de hondureños y hondureñas considera que la corrupción aumentó durante los últimos doce meses.

En primera instancia, y tomando en cuenta la profunda desconfianza hacia las instituciones, la cifra no parece muy alta. No obstante, al remitirnos a resultados más concretos en relación con cada actor político, encontramos que el 65% de la población considera que la oficina del Presidente de la República es

corrupta, lo que supone un aumento del 15% respecto a 2017, año en que registró un 50%<sup>34</sup>.

Sobre el Congreso Nacional, el 56% de la población considera que es una institución corrupta, 13% más que en 2017, ubicándose en el segundo lugar. El tercer dato revelador es el aumento sustancial de la percepción ciudadana sobre el involucramiento de los empleados públicos en corrupción que, de 38% en 2017, aumentó a 51% en 2019. Lo anterior es importante, ya que buena parte de los actos de corrupción de alto impacto ventilados en los últimos años involucran a empleados públicos de menor rango, por lo que la corrupción debe ser valorada como un fenómeno colectivo<sup>35</sup>.

Otro dato que refleja la disminución de los niveles de confianza ciudadana en el contexto del combate a la corrupción son los resultados obtenidos en la pregunta “¿el gobierno está actuando bien o mal en la lucha contra la corrupción?” En 2017, el 37% respondió que “mal”, y en 2019 aumentó a 62%. Es preciso tomar en cuenta que, cuando nos referimos a la lucha contra la corrupción, el Ministerio Público juega un papel importante al tener el monopolio de la acción penal pública<sup>36</sup>.

No obstante, con la elección del Fiscal General en 2018 se produjo una violación a lo dispuesto en la Constitución de la República, al reelegir a Óscar Chinchilla sin que haya integrado la nómina de cinco candidatos seleccionados por la junta proponente conforme a la ley<sup>37</sup>. Precisamente, al no haber una percepción de legitimidad de las autoridades encargadas de la investigación del delito y, en general, al existir altos grados de desconfianza y percepción de corrupción, el 80% de la ciudadanía expresa que prefiere no denunciar los actos de corrupción ante la posibilidad de sufrir represalias por ello<sup>38</sup>.

34 Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción...* *op. cit.*, p. 44.

35 Ídem.

36 Ídem.

37 Due Process of Law Foundation, *Se busca Fiscal General para Honduras: La crónica de una reelección no anunciada*, DPLF, Washington, D.C., 11 de julio de 2018, p.7. “La reelección del actual Fiscal General, además de no anunciada, es disputable desde el punto de vista del derecho interno y también desde el derecho internacional”.

38 Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción...* *op. cit.*, p. 30.

#### 4. CONCLUSIÓN

El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana establece que los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son (a) la transparencia de las actividades gubernamentales; (b) la probidad; (c) la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; (d) el respeto por los derechos económicos, sociales y culturales; y (e) la libertad de expresión y de prensa.

Por tanto, la corrupción es un elemento que distorsiona el buen funcionamiento de la democracia y pone en grave riesgo el goce efectivo de los derechos humanos, ya que, “cuando la corrupción es extendida, los Estados no pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos”<sup>39</sup>.

Por ello, para garantizar la preservación de la democracia, las personas deben estar convencidas, “por su propia experiencia personal, de que ése es efectivamente el mejor modelo de organización política” y, de esta manera, ellas mismas “serán la mejor garantía contra dictaduras tradicionales y contra otras formas autoritarias de gobierno”<sup>40</sup>.

Sin embargo, cuando la democracia no es capaz de responder a las necesidades básicas, de reducir las grandes desigualdades y de luchar efectivamente contra la corrupción y la impunidad, se tiende a apoyar propuestas autoritarias o demagógicas que restringen nuestras libertades y resquebrajan el Estado de derecho.

Sin duda, la incidencia de la pobreza y la desigualdad en Honduras tiene una relación directa con los altos índices de corrupción, lo cual afecta seriamente la institucionalidad democrática, desnaturaliza la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo de todos los derechos humanos<sup>41</sup>.

En este sentido, “resulta crucial que la ciudadanía recobre la confianza en sus instituciones estatales. Para ello, el Estado debe tomar medidas decisivas en la administración de justicia y lucha contra la impunidad y corrupción” que permitan avanzar en un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la garantía de una auténtica separación de poderes<sup>42</sup>.

A pesar del panorama desolador que representa el deterioro de la institucionalidad democrática, la concentración de poder, el autoritarismo y la penetración del narcotráfico y del crimen organizado en las altas esferas de la administración pública, el 78% de la ciudadanía cree que las personas podemos marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción<sup>43</sup>.

El movimiento ciudadano de las antorchas, las diversas resistencias territoriales en defensa de los bienes comunes y las manifestaciones abanderadas por la Plataforma para la Defensa de la Salud y la Educación, de multiplicarse y articularse, podrían convertirse en un punto clave para recuperar la institucionalidad e impulsar medidas reales y concretas para erradicar la corrupción y la impunidad.

39 MORALES ANTONIAZZI, Mariela, “Aproximación a los estándares interamericanos sobre corrupción, institucionalidad democrática y derechos humanos”, en TABLANTE, Carlos y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (Eds.), *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018, p. 343.

40 CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 9 de marzo de 2001, Capítulo II. A., párr. 7. Ambas citas textuales corresponden al párr. 7.

41 Ibíd., Capítulo V. A., párr. 17.

42 CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras... op. cit.*, p. 187, párr. 365.

43 Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción... op. cit.*, p. 44.



# La MACCIH, entre la secretividad y la impunidad del sistema político hondureño\*

EUGENIO SOSA\*\*

*No sería justo valorar los resultados de la MACCIH sin antes considerar las dificultades y limitaciones que ha enfrentado en el conflictivo contexto hondureño.*

*Este artículo, después de mostrar los resultados más palpables de la Misión, nos lleva a concluir que la continuidad de la MACCIH, por ahora, es determinante para avanzar en la lucha contra la corrupción y la impunidad.*

## INTRODUCCIÓN

A dos meses de que finalice el Convenio que dio vida a la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), suscrito entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Gobierno de Honduras (GOH), se está gestando en la sociedad hondureña un debate que busca responder a las interrogantes siguientes: ¿Cuáles son los logros y resultados de la MACCIH? ¿Es necesaria la renovación del Convenio entre la OEA y el GOH para la continuidad de la Misión?

Aunque la decisión sobre la renovación del Convenio está en un horizonte temporal inmediato, el debate debe ser amplio y participativo. El GOH y la OEA han anunciado una evaluación de la MACCIH a través de expertos independientes, pero el tema no puede quedar reducido a un grupo de expertos.

Hay por lo menos dos perspectivas o puntos de vista para valorar los resultados de la MACCIH. La primera es valorar los resultados frente a la gran tarea de combatir el problema de la corrupción y la impunidad en Honduras; y la segunda, es conocer cómo la misma MACCIH dimensiona los resultados de su trabajo.

Desde la primera perspectiva, los resultados de la MACCIH y de la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) pueden parecer insignificantes, pues los desafíos son enormes.

Sin embargo, si vemos hacia atrás, antes de su instalación no existía una sola institución en el país que investigara y judicializara casos de corrupción relacionados con los grupos de poder o vinculados al poder. Así las cosas, es mucho lo que falta por caminar, pero con la movilización de la ciudadanía, la MACCIH, la UFECIC y los Juzgados Anticorrupción, el camino se ha empezado a andar.

Los resultados de la MACCIH no pueden ser valorados sin antes considerar las dificultades y limitaciones que ha enfrentado en el contexto hondureño. A la MACCIH-UFECIC le ha tocado actuar frente a una élite política corrupta que ha concentrado poder y no ha dejado espacio para la actuación independiente de los poderes del Estado.

\* Este artículo es uno de los productos de conocimiento generados como parte del proyecto del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD): “Influencia ciudadana para la renovación del mandato de la MACCIH”, auspiciado por Abogados sin Fronteras Canadá (ASFC). Sin embargo, las ideas aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del CESPAD y el autor.

\*\* Sociólogo, investigador asociado al CESPAD.

El Congreso Nacional de la República, como se ha denunciado en reiteradas ocasiones, es un espacio de poder productor de corrupción y de impunidad. Para proteger a diputados acusados o juzgados por casos de corrupción, el Congreso Nacional ha recurrido a reformar leyes como la del Presupuesto General de la República, y actualmente está aprobando leyes que garantizan impunidad a los diputados, como el retorno a la ley de inmunidad parlamentaria y el nuevo Código Penal.

Como si lo anterior fuese poco, los altos funcionarios implicados en redes de corrupción son juzgados por los denominados jueces naturales (magistrados de la Corte Suprema de Justicia), en un marco de ausencia total de separación de poderes. En suma, la MACCIH actúa en el contexto de un sistema político caracterizado por la secretividad y la impunidad.

¿Cómo dimensiona la MACCIH sus propios resultados? La Misión ha presentado ante el Secretario General de la OEA y ante el GOH informes semestrales en los que rinde cuentas de su trabajo. En total, hasta septiembre de 2019, presentó seis informes<sup>1</sup>. A continuación se presenta una síntesis de los resultados y las limitaciones principales de la MACCIH, expuestos en sus propios informes.

## I. LOS RESULTADOS VISTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA MACCIH

### A. CAMBIOS EN EL MARCO JURÍDICO Y LA INSTITUCIONALIDAD

Promover reformas en el marco legislativo y generar cambios institucionales es uno de los mandatos centrales de la MACCIH, considerados como temas estratégicos en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Los resultados y logros reconocidos por la Misión en esta materia son:

- La aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de los Partidos Políticos y sus campañas, publicada en el diario oficial *La Gaceta* el 18 de enero de 2017 (Segundo Informe, 2017).

1 El lunes 27 de octubre de 2019, la MACCIH presentó ante el Secretario General de la OEA y el gobierno hondureño su séptimo informe semestral de labores. Véase al respecto: “Vocera de la MACCIH entrega séptimo informe a secretaría general de la OEA”, en *Proceso Digital*, <https://proceso.hn/politica-nacional/36-proceso-electoral/vocera-de-la-maccih-entrega-septimo-informe-a-secretaria-general-de-la-oea.html> (Nota de los editores).

- La implementación de la Ley de Política Limpia durante las elecciones generales de noviembre de 2017 fue positiva: la Unidad anunció que recibió más de 1,600 reportes de financiamiento de campañas por parte de partidos y candidatos, lo que representa un nivel de cumplimiento del 87%. Además, el 100% de los candidatos presidenciales y el 95% de los candidatos a diputados cumplieron con el suministro de dicha información. La mayor tasa de incumplimiento se observó entre los candidatos a alcaldías, lo que se traduce en un mayor cumplimiento de los candidatos con mayor exposición pública y posibilidades de captación de fondos (Cuarto Informe, 2018).
- La creación de la jurisdicción penal especializada en materia de corrupción con competencia nacional (Juzgados Anticorrupción), promovida por la MACCIH-OEA y aprobada por la Corte Suprema de Justicia mediante el Acuerdo No. 01-2016 del 12 de mayo de 2016 (Segundo Informe, 2017).
- La creación de la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) (Segundo Informe, 2017).
- La puesta en operación del nuevo Sistema de Justicia contra la Corrupción, conformado por la UFECIC y los Juzgados y Tribunales Penales con competencia nacional en materia de Corrupción. Esta iniciativa ha sido estrechamente trabajada con la institucionalidad de Honduras, y configura el “modelo hondureño de combate a la corrupción” (Tercer Informe, 2017).
- El convenio entre la Procuraduría General de la República y la MACCIH para terminar con la práctica de conciliar en casos de corrupción. Se trata de una práctica que está contemplada en la legislación nacional, y para hacerle frente se requería de una decisión de política pública de luchar contra la corrupción. Desde entonces se han rechazado 68 conciliaciones en materia de delitos contra la administración pública (Segundo Informe, 2017).
- La MACCIH-OEA ha propuesto leyes o reformas para mejorar el marco jurídico de la lucha contra la corrupción y la impunidad, como las siguientes: 1. Ley de Colaboración Eficaz (Segundo Informe, 2017). 2. Reformas a la legislación sobre clasificación de documentos públicos de seguridad y defensa nacional. 3. Protocolos de actuación con las instituciones del Estado (Quinto Informe, 2018).

## DEBATE

- La MACCIH-OEA también propuso el proyecto de Ley de Carrera Fiscal y Judicial, orientada a tres grandes ejes de la carrera fiscal o judicial: el sistema de ingreso, permanencia y ascenso, y control disciplinario (Quinto Informe, 2018).

Estos resultados se orientan a construir una institucionalidad sensible a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Hasta el momento, los resultados más sólidos son los referidos a la creación de la UFECIC y los Juzgados Anticorrupción. La Ley y la Unidad de Política Limpia están en deuda con la sociedad hondureña, ya que su trabajo en las elecciones generales de 2017 fue más que limitado.

Por otro lado, no se ha podido avanzar en la eliminación de la Ley de secretos y la aprobación de la Ley de colaboración eficaz, a pesar de ser instrumentos clave en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

### ***B. EN RELACIÓN CON LA INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DE CASOS***

El tema fundamental en la lucha contra la corrupción y la impunidad es la investigación y judicialización de casos. Al respecto, la MACCIH reconoce como resultados y logros, los siguientes:

- El modelo anticorrupción hondureño se estrenó con el caso “Caja Chica de la Dama” que, después de cuatro meses de investigaciones de los Equipos Integrados de Investigación y Persecución Penal de la UFECIC, derivó en la detención de la ex primera dama, Rosa Elena Bonilla de Lobo, por delitos de malversación de fondos públicos, legitimación de capitales y asociación ilícita (Cuarto Informe, 2018).
- Aseguramiento de bienes en el caso “Caja Chica de la Dama” (Sexto Informe, 2019).
- El primer juicio oral en la investigación penal integrada (Caja Chica de la Dama) (Sexto Informe, 2019).
- El caso denominado “Red de Diputados” desarticularó una red de malversación de fondos públicos destinados a obras sociales, que era operada por diputados de distintas tiendas políticas y legislaturas (Cuarto Informe, 2018).

- Nuevos casos de Investigación y Persecución Penal Integrada judicializados. Rompiendo paradigmas: A) El caso “Pacto de Impunidad”. Este surgió como consecuencia de modificaciones normativas emitidas para obstaculizar el primer caso, denominado “Red de Diputados”. B) El caso “Pandora”. La MACCIH-OEA resalta como un logro fundamental durante este periodo la judicialización del caso denominado “Pandora”, que también ha significado el rompimiento de varios paradigmas y el fortalecimiento de la modalidad de trabajo de Equipos Integrados de Investigación y Persecución Penal (Quinto Informe, 2018).
- Otros casos de investigación y persecución penal integrada judicializados. Rompiendo paradigmas: “Caja Chica del Hermano”, “Licitación Fraudulenta del Seguro Social”, “Arca Abierta”, “Fraude sobre el Gualcarque”, “Patuca III- Colusión y Corrupción” (Sexto Informe, 2019).

En la percepción ciudadana y en el ambiente mediático, la presentación de casos contra corruptos o redes de corrupción es lo que tiene mayor importancia y significado respecto del trabajo de la MACCIH.

Hasta ahora, para la MACCIH-UFECIC ha sido muy difícil lograr sentencias condenatorias contra funcionarios públicos en el ejercicio del poder, ya que la capacidad de estos para producir instrumentos de impunidad es muy grande. Para lograr mejores resultados en la lucha contra las redes de corrupción, se requiere una institucionalidad anticorrupción que tenga más “músculo”, se afirma con insistencia.

Por otro lado, es importante señalar que la MACCIH-OEA también destaca otros resultados y logros relacionados con procesos de capacitación a diferentes instituciones nacionales, y firma de convenios con instituciones nacionales e internacionales para mejorar las capacidades y condiciones para la lucha contra la corrupción y la impunidad.

A lo anterior hay que agregar los resultados y logros relacionados con la organización, funcionamiento y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Observatorio de Justicia Penal de la MACCIH.

## II. OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES EN EL TRABAJO DE LA MACCIH

Como se sostiene en párrafos anteriores, la MACCIH ha actuado en un contexto adverso, que ha limitado su actuación y sus logros. En este sentido, como obstáculos y dificultades para su trabajo, la Misión identifica los siguientes:

- Se efectuaron modificaciones<sup>2</sup> a la propuesta inicial (Ley de Jurisdicción Nacional Anticorrupción) elaborada por la Corte Suprema de Justicia. Según la MACCIH, estas modificaciones de carácter técnico deberían ser consideradas en su integridad para evitar que se afecte el modelo que se busca construir para enfrentar la corrupción. A pesar de los problemas señalados, la Misión considera que la creación de la Jurisdicción Nacional Anticorrupción es un paso muy positivo para Honduras y que contribuirá a reducir los niveles de impunidad en el país (Primer Informe, 2016).
- La Ley para la Clasificación de Documentos Públicos introduce varios elementos que entran en conflicto con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP). Se considera que dicha ley estaría oponiéndose a tratados de derechos humanos y principios internacionales específicos que garantizan el balance que debe existir entre el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, como regla, y los intereses legítimos de defensa y seguridad nacional, como excepciones calificadas y tasadas. La MACCIH-OEA entregó en diciembre de 2016 un informe legal al GOH en el cual se plantean los problemas de dicha Ley (Segundo Informe 2017).

2 Las modificaciones son las siguientes: A. Los jueces de esta jurisdicción nacional conocerán casos de corrupción, pero no tienen competencia para llevar el proceso de pérdida de dominio de los bienes aun siendo estos relacionados con actos de corrupción. La MACCIH-OEA considera que la privación de bienes de personas procesadas por delitos relacionados con actos de corrupción debe ser tarea del juez que se encarga de juzgar estos delitos. B. La competencia de los jueces es para conocer delitos realizados por tres o más personas. El texto original proponía la posibilidad de juzgamiento en casos cometidos individualmente, lo cual pudo ser conveniente ya que esta jurisdicción no solo trabajará en casos que seleccione la MACCIH-OEA, sino también en los casos de delitos de corrupción que estén en sus competencias respectivas. C. Se sustraen de la jurisdicción algunos delitos importantes para el trabajo de la Misión, como la malversación de caudales públicos por cambio de destino o rubro, entre otros.

- La MACCIH-OEA expuso sus inquietudes sobre las penas privativas de libertad del proyecto de Código Penal en delitos contra la administración pública, debido a la clara tendencia a disminuir la penalidad de estos delitos, sin tomar en cuenta las necesidades de política criminal particulares a la situación hondureña. A pesar de lo expuesto en el Reporte en mención, el 8 agosto de 2017, el Congreso Nacional aprobó, mediante una reconsideración del acta de una sesión anterior, una reducción de las penas al delito de malversación de caudales públicos. Una de las consecuencias de esta decisión es que personas actualmente procesadas por el tipo penal, cuyas penas han sido rebajadas, e incluso las ya condenadas, podrán acogerse a la excepción del principio de irretroactividad de la ley que contempla la Constitución hondureña únicamente en materia penal, cuando la nueva regulación favorece al delincuente. A partir de esta situación, la MACCIH-OEA ha solicitado al Congreso Nacional los antecedentes y el acta de dicha votación, sin que hasta el momento se hayan hecho llegar estos antecedentes a la Misión. Se trata de información pública y el Congreso Nacional es una institución obligada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Tercer Informe, 2017).
- Pese a los esfuerzos, el comienzo de la campaña electoral puso en evidencia la dificultad del ejercicio y las limitaciones e insuficiencias para alcanzar los propósitos más ambiciosos de la Ley de Política Limpia (Tercer Informe 2017).
- Se produjo la renuncia de Juan Jiménez Mayor, al cargo de Vocero de la MACCIH (15 de febrero, 2018) (Cuarto Informe, 2018).
- Retraso en la discusión y aprobación de las iniciativas legislativas presentadas por la MACCIH-OEA durante 2017, tales como: Ley de Colaboración Eficaz, Reformas a la Legislación sobre Clasificación de Documentos Públicos de Seguridad y Defensa Nacional, Nuevo Sistema de Enjuiciamiento para Altos Funcionarios del Estado, Nuevo Régimen de Investigación y Judicialización del Delito de Enriquecimiento Ilícito y Nueva Ley del Seguro Social, entre otras (Cuarto Informe, 2018).
- Durante los primeros meses de 2018, el Congreso Nacional ha aprobado tres leyes que podrían im-

## DEBATE

- plicar obstáculos y retrasos en la lucha contra la corrupción. A. La primera fue la aprobación final del nuevo Código Penal, el 18 de enero de 2018, el cual incluye la rebaja de las penas en varios delitos contra la administración pública. B. Se aprobó el Decreto No. 141-2017, contentivo del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, 2018. En este texto legal, de carácter temporal, se incluyeron reformas que crean obstáculos para que el Ministerio Público pueda continuar sus investigaciones contra diputados que utilizaron indebidamente fondos para proyectos sociales. C. Reformas a la Ley sobre la Privación Definitiva del Dominio de Bienes de Origen Ilícito y a la Ley Especial sobre Lavado de Activos. En líneas generales, la reforma busca: (i) vincular el procedimiento de incautación y privación del dominio de bienes ilícitos a sentencia condenatoria y firme recaída en proceso penal, desconociendo que se trata de dos procesos independientes y autónomos; (ii) establecer un régimen privilegiado para los funcionarios públicos imputados por el delito de malversación por apropiación; y, (iii) determinar la aplicación retroactiva de esta nueva norma, sobre los casos que ya se encuentran judicializados, incluyendo procesos UFECIC/MP-MACCIH-OEA y limitar en el tiempo las acciones de extinción del dominio (Cuarto Informe, 2018).
- Presentación de un Recurso de Inconstitucionalidad contra la MACCIH-OEA. El 6 de marzo de 2018, el abogado Juan Sánchez Cantillano, uno de los procesados en el caso “Red de Diputados”, interpuso un Recurso de Inconstitucionalidad contra el Convenio de origen de la MACCIH-OEA, a favor de los procesados Geovanny Castellanos, Jeremías Castro y Napoleón Panchamé (Cuarto Informe 2018).

### A MANERA DE CONCLUSIONES

- El Congreso Nacional está consolidando, a través de reformas o de nuevas leyes, un nuevo marco jurídico orientado a proteger las redes de corrupción e impunidad para que no sean alcanzadas por las acciones de la MACCIH-UFECIC, ni por cualquier otra institución. En esta lógica se inscribe el re-

torno a la ley de inmunidad de los diputados y el nuevo Código Penal.

- De alguna manera, ante cada una de las acciones que desarrolla la MACCIH-UFECIC para llevar a los corruptos a los tribunales, la élite política corrupta que gobierna el país desarrolla acciones y construye mecanismos para perpetuar la corrupción y la impunidad.
- En general, los partidos políticos no dan muestras sistemáticas ni contundentes de asumir el problema de la corrupción como uno de los desafíos principales que debe enfrentar el país. Sobre la lucha contra la corrupción, los partidos políticos no tienen propuestas o son muy limitadas, pese a que el combate a la corrupción está entre las demandas principales de la ciudadanía. Esto demuestra el “desenganche” de los partidos políticos respecto de las demandas ciudadanas.
- Aunque la MACCIH-UFECIC no es un modelo perfecto para el combate a la corrupción en Honduras, la continuidad de la MACCIH en el país, por ahora, es determinante en los avances o retrocesos que se pueden tener en materia de lucha anticorrupción.

### FUENTES

- Primer Informe Semestral MACCIH, 19 de octubre, 2016, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Primer-Informe-Semestral-MACCIH.PDF>
- Segundo Informe Semestral MACCIH, 19 de abril, 2017, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Segundo-Informe-Semestral-MACCIH.pdf>
- Tercer Informe Semestral MACCIH, 19 de octubre, 2017, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Semestral-MACCIH-Oct-2017-ESP.pdf>
- Cuarto Informe Semestral MACCIH, 19 de abril, 2018, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Cuarto-Informe-Semestral-MACCIH-Abr-2018-ESP.pdf>
- Quinto Informe Semestral MACCIH, 19 de octubre, 2018, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Quinto-Informe-Semestral-MACCIH-Oct-2018-ESP.pdf>
- Sexto Informe Semestral MACCIH, abril, 2019, en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/CP40861SSEXTO-INFORME MACCIH.pdf>



# El rol de la sociedad civil en la lucha anticorrupción en Honduras: Un aporte en construcción

ANTONELLA SPADA\*

*A partir de un análisis de escenarios aplicado al tema de la renovación del mandato de la MACCIH, aquí se reflexiona sobre las limitaciones, oportunidades y desafíos de la sociedad civil organizada, y su rol en la lucha contra la corrupción en Honduras, un tema con alto potencial de articulación y movilización ciudadana. Y es que para alcanzar logros, además del innegable valor agregado que tiene el acompañamiento internacional especializado, es imprescindible la veeduría social de la ciudadanía hondureña.*

Ante todo, hay que recalcar que todos los marcos de referencia y las experiencias internacionales<sup>1</sup> y nacionales<sup>2</sup> destacan la necesidad imprescindible de la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la lucha contra la corrupción.

En el Convenio entre el Gobierno de Honduras y la OEA para la creación de la MACCIH, uno de los cinco objetivos de la Misión apunta, específicamente, a “contribuir a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos de justicia del Estado frente a la sociedad hondureña, así como los mecanismos de observación del sistema de justicia penal desde la sociedad civil”; por ejemplo, a través del Observatorio de Justicia Penal (OJP).

Además, hay ejemplos recientes —las marchas de las antorchas en Honduras<sup>3</sup> o “la primavera guate-

malteca” (ambas en 2015)—, de cómo la movilización ciudadana ha sido un factor determinante para lograr avances y puntos de inflexión clave en el largo camino de combate contra este flagelo.

## 1. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CONTEXTOS COMPLEJOS

El rol de la sociedad civil es fundamental en cualquier contexto. Sin embargo, en situaciones de alta fragilidad institucional, de transformación, de polarización o de crisis, asume contornos complejos porque este tipo de contextos también marca a la sociedad civil y a la ciudadanía.

En Honduras, el desencanto y la frustración ciudadana ante una coyuntura socioeconómica y política particularmente compleja se traduce en una profunda desconfianza en casi todas las instituciones nacionales, y se manifiesta también en una elevada desconfianza interpersonal. Las organizaciones de sociedad civil (OSC) no son la excepción, incluso porque algunas han sido involucradas en escándalos de corrupción.

El descontento ciudadano no se había traducido tradicionalmente en grandes movilizaciones ciu-

\* Politóloga y especialista en Análisis Prospectivo. Consultora Internacional de Abogados Sin Fronteras Canadá.

1 Por ejemplo, la Convención contra la Corrupción de la ONU (UNCAC) o la Convención Interamericana contra la Corrupción.

2 Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo 015-2001, mediante el cual se crea el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA).

3 Estas marchas son las mismas que surgen del movimiento de las y los Indignados, siendo su símbolo las antorchas.

## REFLEXIÓN

danas, sino en la opción de emigrar del país o, para algunos grupos de riesgo, en adherirse a dinámicas delincuenciales o criminales; siendo la migración y la inseguridad las mayores manifestaciones del malestar ciudadano, como lo describen algunos analistas.

Estas tendencias se han venido modificando parcialmente con algunas movilizaciones amplias, en correspondencia con los momentos de crisis más álgidos (junio 2009 después del golpe de Estado, las protestas anticorrupción de 2015 con movilizaciones de la “ciudadanía indignada”, y después de las elecciones 2017) y con protestas en torno de temas y disputas específicas, que van configurando un cuadro de conflictividad latente, con focos territoriales y temáticos que se activan y desactivan coyunturalmente.

### ALGUNAS LIMITACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Sin embargo, no se ha logrado esquemas sostenidos de coordinación y articulación social. Es decir, no existen canales predefinidos para una movilización ciudadana rápida, relevante y plural, especialmente si quienes convocan son organizaciones de la sociedad civil organizada (por ejemplo, ONG). Pues, si bien estas tienen cierta influencia en el debate y la agenda pública nacional, no cuentan con bases territoriales ni sociales que constituyan un puente concreto y efectivo con la ciudadanía en general. Esto es así incluso para un tema con un alto potencial de articulación y movilización ciudadana, como es la lucha contra la corrupción.

Pese a ello, es cierto que, en situaciones de alta volatilidad y de mucha frustración acumulada, no se puede descartar el surgimiento de movilizaciones espontáneas o imprevistas (como las marchas de las Antorchas); lo que está claro es que no se puede actuar contando con ello.

Sumado a lo anterior, la crisis de legitimidad irresuelta vinculada a las elecciones de 2017<sup>4</sup> ha profundizado las diferencias y las desconfianzas preexistentes en la sociedad hondureña, pero también entre las OSC, acrecentando la dificultad de colaboración e implementación de acciones coordinadas en temas de interés común; las organizaciones tienden a distinguirse entre aquellas que adoptan estrategias pragmáticas de relacionamiento institucional y las

4 Según encuestas de mediados de 2018, el 72% de la población aún tiene dudas sobre la confiabilidad de los resultados electorales.

que prefieren distanciarse o rechazan la interacción con instituciones que consideran ilegítimas o no confiables.

Como en cualquier contexto, otro importante elemento de diferenciación y de distanciamiento tiene que ver con las distintas orientaciones políticas y la diferente focalización temática. Esto determina una distinción en diversos grupos o redes de organizaciones que tienden a actuar más entre sí que en colaboración con todos.

Si bien últimamente ha destacado la acción de algunas plataformas sociales, plurales y amplias en su composición, pero conformadas para empujar demandas temáticas o sectoriales específicas (ej. la Plataforma por la defensa de la Salud y la Educación<sup>5</sup> o en torno del Código Penal), aún se trata de experiencias incipientes.

Las tendencias descritas, sumadas a la usual competencia por recursos y por protagonismo, también afectan la acción y el impacto de la sociedad civil organizada en la lucha anticorrupción. En términos generales, la acción de las organizaciones activas en el tema aún aparece dispersa y fragmentada.

En la mayoría de los casos, se tiende a sumar el tema de integridad a la agenda preexistente y propia de cada institución, sin que aquel asuma un carácter de prioridad, excepto en coyunturas específicas o a la luz de incentivos o apoyos financieros puntuales dedicados al tema.

### EL PROTAGONISMO Y LAS VULNERABILIDADES DEL CNA

En este panorama, destacan algunas excepciones; *in primis*, el protagonismo y liderazgo que el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) ha conseguido en los últimos años gracias a su focalización —a partir de competencias técnicas específicas—, en la identificación y documentación de posibles líneas de investigación, que presenta a las instituciones competentes del sector justicia para la investigación y judicialización correspondiente.

El CNA, que se define como una organización independiente de sociedad civil, ha logrado un fuerte

5 La Plataforma surge en 2019 desde los gremios de médicos y docentes, que se opusieron a dos decretos ejecutivos aprobados por el gobierno; según estos gremios, dichos decretos llevaban a la privatización de los servicios de salud y educación.

posicionamiento mediático y ante la opinión pública (entre otras razones, porque aprovecha el potencial de las redes sociales y de otras herramientas digitales). Además, ha logrado la confianza de varios actores de peso en la sociedad (ONG, actores del sector privado y la academia, entre otros) con quienes colabora en distintos proyectos e iniciativas; un ejemplo es el liderazgo que ha jugado conformando una amplia plataforma para cuestionar la propuesta de un nuevo Código Penal. A la vez, cuenta con el respaldo de actores relevantes de la cooperación internacional.

A pesar de estos factores positivos, también existen vulnerabilidades que pueden limitar su potencial impacto, en particular su efecto dinamizador de acciones de sociedad civil amplias, plurales e inclusivas en el tema anticorrupción. Para el caso, su naturaleza institucional puede ser cuestionada, pues, si bien en su Asamblea General está representada una amplia gama de actores sociales, no hay consenso en considerar al CNA como una organización de sociedad civil a pleno título, ya que no cuenta con la característica de financiación no gubernamental<sup>6</sup>.

De hecho, este elemento ha sido motivo para que algunos políticos involucrados en escándalos de corrupción cuestionen la independencia de la institución y la acusen de parcialidad. Otros señalan que el CNA estaría malinterpretando su rol, incidiendo en competencias investigativas que no le corresponden a una organización de sociedad civil, sino a instituciones como el Ministerio Público.

Estas críticas —por más que puedan radicar en la defensa de los intereses de quienes están siendo afectados—, en contextos políticos tan complejos y cambiantes como el que vive Honduras, en algún momento pueden representar un problema mayor; dependerá, entre otros factores, del grado de legitimidad y el posicionamiento que para entonces haya adquirido el CNA ante la sociedad y la ciudadanía.

### **EL APORTE CÍVICO A LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL**

Ante el panorama descrito, el Observatorio de Justicia Penal (OJP), promovido en el marco de uno de los objetivos de la MACCIH, aspira a afianzar el rol de la sociedad civil, específicamente en torno de la

reforma de la justicia penal. El aporte cívico al seguimiento integral de este tema incluye tanto monitorear el fortalecimiento de las capacidades investigativas y judiciales, como promover reformas clave para reforzar el sistema nacional de justicia penal.

El OJP está finalizando su fase de conceptualización y estructuración, enfatizando en instalar capacidades a nivel nacional y territorial, con miras a ampliar su impacto y legitimidad. Este nivel de avance no le ha permitido, hasta ahora, ser un factor que haya ampliado en términos reales las capacidades de veeduría e incidencia de la sociedad civil en el tema propuesto; los términos en que se renueve el mandato de la MACCIH determinarán si lo hará en el futuro.

En suma, aún no parece existir en el país una plataforma de sociedad civil amplia, diversa, articulada y preparada técnicamente que esté en condiciones de dinamizar y encauzar la presión o la movilización ciudadana, exigiendo a los tomadores de decisión y a las instituciones —sobre todo del sector justicia—, que rindan cuentas sobre los avances que el país está haciendo en combatir la corrupción, sus causas y efectos sistémicos en el funcionamiento de la democracia.

### **UN BALANCE PLENO DE DESAFÍOS**

La construcción de este tipo de plataforma ciudadana es un reto de mediano plazo (necesario para conseguir un impacto global de largo plazo), que habrá que ir concretando a través de varias batallas; la renovación de la MACCIH puede ser vista como una de ellas, y la Coalición centrada en este objetivo, como un avance ciudadano.

A modo de balance, se pueden retomar las reflexiones que las mismas organizaciones sociales hacen en el documento conceptual de referencia del OJP, cuando mencionan que la capacidad de la sociedad civil de influenciar los acontecimientos dependerá de los siguientes factores:

- i) una lectura coherente del contexto que permita decisiones y posicionamientos estratégicos;
- ii) la capacidad de procesar, articular y comunicar las demandas ciudadanas (aportando espacios de participación y construcción de propuestas);
- iii) la capacidad de construir alianzas amplias y plurales a partir de la claridad de los objetivos estratégicos a conseguir;
- iv) sus capacidades organizativas y técnicas (en el tema de referencia) y,
- vi) la capacidad de ser cohe-

6 Es financiado en parte por fondos gubernamentales.

## REFLEXIÓN

rentes con los valores democráticos de transparencia, rendición de cuentas, inclusión y participación, aplicándolos a lo interno y entre las organizaciones (OEA/MACCIH, 2019)<sup>7</sup>.

### **2. CRITERIOS BÁSICOS PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE LAS OSC SOBRE LA RENOVACIÓN DEL CONVENIO DE LA MACCIH**

Para definir estratégicamente lo que está en juego en el corto y mediano plazo, puede ser útil desarrollar un ejercicio de construcción de escenarios posibles, como lo hizo recientemente la Coalición para la Renovación del Convenio de la MACCIH. Las reflexiones que se presentan a continuación derivan, en buena medida, de dicho ejercicio y de su enfoque en un análisis de contexto más amplio.

La primera consideración es dilucidar que el análisis de escenarios puede aplicarse con dos enfoques distintos. El primero tiene que ver con imaginar los distintos desenlaces posibles para el futuro de la MACCIH, desde una visión sistémica que enfatiza el peso de las variables y los actores que, con toda probabilidad, incidirán mayormente en la toma de decisión sobre el alcance de la renovación de la Misión y sobre la definición de su nuevo Mandato.

El segundo enfoque apunta a imaginar los escenarios posibles, acotando la reflexión al margen de la incidencia que puede tener la sociedad civil organizada en esa decisión y en sus posibles desenlaces. En el ejercicio de reflexión prospectiva de la Coalición, se privilegió este nivel de análisis, por tres razones.

La primera es que la información necesaria para el primer tipo de análisis es muy limitada, en tanto las decisiones clave se están manejando intencionalmente en un círculo de personas muy reducido y con un alto grado de reserva; un ejemplo es la llamativa falta de información y claridad respecto de cómo se realizará la anunciada evaluación del desempeño de la MACCIH.

Además, hay hitos del contexto (ej. el impacto político que tenga el juicio al hermano del presidente Hernández en los juzgados de Nueva York) y otros referidos al proceso de renovación en sí (i.e. un posible paso del Convenio por el Congreso Nacional,

en la eventualidad de que se apliquen cambios a su contenido), que son de alta incertidumbre y pueden cambiar el rumbo de los “escenarios tendenciales”, pues son elementos que escapan de la influencia de los actores de sociedad civil o incluso de los actores nacionales.

Finalmente, el ejercicio de reflexión prospectiva apuntaba específicamente a orientar una estrategia proactiva de incidencia de la Coalición para la Renovación de la MACCIH (y de la sociedad civil en general) sobre el tema.

### **3. REFERENCIAS PARA UN ENMARQUE ESTRATÉGICO DE MEDIANO PLAZO**

Esta primera focalización permitió identificar por lo menos tres elementos clave que están en juego en esta coyuntura, pero que también pueden tener un valor estratégico y un impacto de mediano plazo en la lucha anticorrupción en el país.

En primer lugar, el *nivel de transparencia con el que se tome la decisión* sobre el alcance de la renovación y del mandato de la MACCIH y el *nivel de influencia y la participación que tenga la sociedad civil* en el proceso. Si se toma “a puertas cerradas”, bajo criterios poco objetivos y transparentes, se corre el riesgo de que la decisión entre en el juego de poder y sea parte de negociaciones típicas del “pactismo tradicional”.

Esto no solo puede afectar el resultado de la decisión, favoreciendo intereses que no tienen que ver con un genuino combate a la corrupción, sino que puede limitar o distorsionar las condiciones del aporte actual y futuro de la sociedad civil a los objetivos de lucha anticorrupción previstos en el Convenio de la MACCIH y, en general, a la promoción de la integridad en el país.

De lo que se trata es de aprovechar los retos que esta coyuntura específica plantea, para avanzar un paso más en el fortalecimiento de las capacidades de veeduría social y en el involucramiento de actores que no actúen con base en sus propios intereses de corto plazo, sino con miras a objetivos anticorrupción genuinamente ciudadanos y democráticos.

En segundo lugar, tras una primera valoración del juego de intereses de los principales actores involucrados, se apuntó a lo que realmente pareciera estar en juego en esta coyuntura: si la renovación permitirá a la Misión *ejercer su mandato con real efectividad*; es decir que, lo que está en disputa son, sobre todo,

7 OEA/MACCIH (2019), *OJP Documento Conceptual. El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la impunidad en Honduras*. <https://www.observatoriohonduras.org/sitio/wp-content/uploads/2019/07/documento-conceptual-Observatorio-MACCIH.pdf>

las condiciones y el tipo de mandato con el cual se renovará la Misión<sup>8</sup>.

A partir del análisis de contexto, de las opiniones de algunos informantes clave y de las pocas declaraciones públicas e indicios que han externado los tomadores de decisión y actores influyentes<sup>9</sup>, se deduce que las visiones mayoritarias aspirarían, prioritariamente, a un escenario de ajuste y debilitamiento de la incidencia de la labor de la Misión.

Un cierre inminente de la MACCIH en el corto plazo aparece como un escenario menos probable, por el costo político que supondría para el Gobierno; esto en una coyuntura en la que, por razones internas e internacionales, el Presidente de la República no parecería estar en condiciones de asumir tal costo sin exponerse a consecuencias imprevistas.

Lo anterior implica que la incidencia de la sociedad civil tiene que focalizarse no solo en evitar un cierre, sino en exigir que se preserven las condiciones, y un Convenio que permita a la Misión seguir ejerciendo su mandato con efectividad, de tal manera que pueda aportar sustantivamente a la lucha contra la corrupción.

A la vez, esa focalización debería concentrarse en los aportes de la MACCIH que tengan un valor estratégico en el mediano plazo, identificando aquellos que permitan constituir el legado trasformador para el sistema de justicia y la sociedad hondureña.

Un tercer elemento clave que se define en esta coyuntura, pero que puede tener una incidencia sistémica y en el mediano plazo, es *el valor agregado de la presencia y capacidad de una instancia internacional anticorrupción* en una coyuntura política delicada y crucial para redefinir nuevos equilibrios de poder.

Estos nuevos equilibrios serán el resultado de la reconfiguración multicausal de élites en curso, de los hitos de las elecciones primarias y generales (2021) e incluso de eventuales nuevos episodios de confrontación o crisis sociopolítica. Se trata de una reconfiguración (y pugnas) de poder en varios planos que se entrecruzan; probablemente, el más profundo y peligroso es el que se juega alrededor de la captura del Estado por grupos de interés políticos y económicos, e incluso criminales.

8 Esto, incluso, porque las opciones primarias para la decisión de la renovación son limitadas: hay una elección renovación-no renovación y, eventualmente, la posibilidad de una extensión temporal.

9 El artículo de la Coalición para la Renovación, publicado en el anterior número de *Envío-Honduras*, ahonda en este aspecto.

Por un lado, las coyunturas caracterizadas por múltiples pugnas y reconfiguraciones usualmente implican momentos de alta vulnerabilidad y de elevada permeabilidad del Estado. Este elemento lo destacó el Comisionado Velázquez en el evento de cierre de la CICIG en Guatemala, donde el exjefe de la Comisión describió como uno de los principales legados de la CICIG el hecho de que “abrió una coyuntura que contuvo el camino (de Guatemala) hacia el Estado fallido, al derrotar la etapa simbiótica, criminalidad y sistema político se necesitan y alimentan mutuamente, de evolución de las estructuras mafiosas”<sup>10</sup>.

Evidentemente, la contundencia de estas declaraciones, así como el paralelismo entre Guatemala y Honduras pueden ser objeto de discusión; pero lo que interesa es captar el mensaje de fondo que se plantea sobre el impacto y el rol estratégico que una comisión internacional anticorrupción, competente y objetiva, puede desempeñar en contextos tan delicados.

Por otro lado, las mismas coyunturas plantean importantes riesgos que hay que saber manejar para no contaminar —incluso involuntariamente— la labor técnico-jurídica de combate a la corrupción con intereses de actores específicos y con las disputas políticas coyunturales. Además, es necesario saber entender a tiempo el impacto sistémico de ciertas acciones anticorrupción que, pese a originarse en lógicas técnico-jurídicas, pueden producir impactos políticos en cascada con efectos desestabilizadores.

### ¿CUÁL ES EL VALOR AGREGADO DE LA MACCIH?

La naturaleza internacional y multilateral de la MACCIH, su neutralidad, sus capacidades técnicas y, por qué no, su colaboración con un conjunto de actores sociales integros, legítimos y representativos, pueden ser elementos clave para mitigar los riesgos y aprovechar las oportunidades en coyunturas tan delicadas.

Difícilmente un actor nacional puede lograr (y menos en un contexto de alta polarización) credibilidad ante actores diversos y representativos de la sociedad, la interlocución con los tomadores de decisión y funcionarios que pueden viabilizar las reformas institucionales y decisiones necesarias pa-

10 Mensaje de cierre de labores del Comisionado Iván Velázquez Gómez, disponible en: <https://www.cicig.org/comunicados-2019-c/mensaje-de-cierre/>

## REFLEXIÓN

ra impulsar un combate sistémico a la corrupción. Además, las capacidades nacionales técnico-jurídicas e institucionales, específicamente requeridas en la lucha anticorrupción, aún no han alcanzado un grado de fortalecimiento como para garantizar una inmediata efectividad y autonomía.

El valor agregado de la MACCIH reside en el conjunto de estas características. Para aprovecharlo, se deberá leer adecuadamente los desafíos y oportunidades del contexto y se deberá usar de la mejor forma cada uno de los elementos y su valor añadido. Para ello, será útil sacar provecho de las recomendaciones constructivas que puedan salir de una eventual evaluación independiente de su desempeño y de las lecciones aprendidas de experiencias similares en la región.

En esta delicada coyuntura de transición, que el país enfrente solo, o con un acompañamiento internacional especializado, tendrá una incidencia relevante en los escenarios de corto y mediano plazo de la lucha anticorrupción y en sus consecuencias en el sistema democrático.

### 4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE CORTO PLAZO

De estas tres consideraciones de enmarque pueden derivarse algunas orientaciones básicas para precisar el posicionamiento “político” (ojalá coordinado) de las organizaciones de sociedad civil, definir su estrategia de incidencia y respectivos objetivos, así como líneas de acción específicamente referidas a la renovación de la MACCIH.

Un primer objetivo estratégico para las OSC se configura en exigir e incidir en que la decisión sobre la renovación de la MACCIH se tome *mediante un proceso que garantice transparencia, rendición de cuentas e inclusión de la sociedad civil*; las condiciones en que se realice la evaluación de la labor de la Misión es uno de los primeros y principales temas en que se debería manifestar esa voluntad.

Un segundo objetivo estratégico tiene que ver con conseguir que el *actual mandato de la misión se mantenga íntegro*, pues el Convenio actual ha demostrado tener suficientes prerrogativas y flexibilidad para garantizar una aplicación efectiva del mandato de la Misión, abriendo paso a acciones y resultados concretos.

Intentar cambiar el contenido del Convenio, incluso desde lógicas de fortalecimiento del impacto de la Misión, parece entrañar más riesgos de debilita-

miento que oportunidades; modificar el contenido, según una interpretación que puede prevalecer, podría implicar que el nuevo texto sea remitido, para su aprobación (o más probablemente enmienda) al Congreso Nacional<sup>11</sup>.

En el caso de que efectivamente prevalezca la voluntad de cambiar el texto (eventualidad que parece probable) hay que *tener claridad de los elementos que es crucial preservar, en tanto que de ellos depende la efectividad y el impacto estratégico de la Misión*.

De las entrevistas realizadas se desprende que la atención está focalizada, comprensiblemente, en priorizar el mantenimiento de la “colaboración activa” de la MACCIH en las labores de investigación y “persecución penal integrada” a cargo del Ministerio Público (MP)<sup>12</sup>, particularmente de la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC).

También hay claridad sobre la importancia de tutelar, incluso en los peores escenarios, la labor de la UFECIC y del circuito de Juzgados Especiales Anticorrupción (cuya acción se diferencia claramente de aquella de juzgados “ordinarios”), pues de ahí se derivan las capacidades de investigar y respaldar adecuadamente casos emblemáticos de corrupción y, posteriormente, de judicializarlos.

### PROPONER REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA

Sin embargo, llama la atención que no haya una valoración igualmente clara y compartida sobre el alcance estratégico que puede tener en el mediano plazo preservar la prerrogativa de la Misión de proponer reformas al sistema de Justicia, para reforzar la legislación anticorrupción.

Concretamente, lo que está en juego en el corto plazo, es que se avance hacia la aprobación de las reformas normativas e institucionales clave: i. Ley de Colaboración Eficaz; ii. derogación de la “Ley de Secretos”; iii. Ley de Intervención de las Comunicaciones, que faculte al MP para participar en el proceso de escuchas en tiempo real; iv. fortalecimiento del Tribunal Superior de Cuentas y, v. las reformas para

11 El debilitamiento del Frente Parlamentario contra la Corrupción, que en esta legislatura solo cuenta con 9 congresistas –la mayoría del PINU-SD–, es un indicador de la falta de interés de la mayor parte de los diputados en promover activamente la agenda anticorrupción en el país. Además, algunos ya han manifestado públicamente observaciones críticas sobre algunas acciones/comportamientos de la MACCIH.

12 Art. 3 del Convenio entre el Gobierno de Honduras y la OEA-MACCIH.

que altas y altos funcionarios sean procesados ante los Tribunales de lo Penal en materia de corrupción, y para que jueces y juezas apliquen la suspensión de sus cargos a funcionarios públicos que estén siendo procesados por presunta corrupción.

La UFECIC ha enfatizado públicamente el impacto futuro de estas reformas, al manifestar:

[...] de lo contrario, UFECIC seguirá trabajando, los casos se seguirán presentando, como hasta ahora lo ha hecho, pero las redes de corrupción seguirán intactas, drenando fondos públicos, y manejando ciertas instituciones, como si fueran de su propiedad (UFECIC por Twitter, 16 de julio 2019)<sup>13</sup>.

Más allá de estar de acuerdo con los términos de cada una de estas reformas, el punto es el gran impacto que pueden llegar a tener; de ahí la necesidad de defender con contundencia la prerrogativa de la MACCIH de proponer, en colaboración con las instituciones nacionales, un conjunto de reformas que permita fortalecer el sistema nacional anticorrupción desde un enfoque integral, que no solo se focalice en la investigación y la sanción, sino en la prevención de los actos de corrupción.

#### **EL VALOR ESTRATÉGICO DE FORTALECER LA VEEDURÍA SOCIAL**

Finalmente, si bien en la valoración de algunos tiene una importancia menor (por no ser visible su impacto de corto plazo), también tiene un valor estratégico preservar la posibilidad de que la MACCIH fortalezca la capacidad de veeduría social y de seguimiento del Sistema de Justicia de la sociedad civil. Esto puede tener un impacto importante en el mediano plazo, en la medida que se traduzca en una mayor demanda y presión ciudadana por integridad, transparencia, rendición de cuentas y certeza de la pena para los culpables.

Al respecto, las organizaciones de sociedad civil deberían identificar qué es estratégico plantearse en el horizonte temporal de la renovación del Convenio de la MACCIH: ¿Construir una plataforma ciudadana/social amplia, plural e independiente de veeduría social e incidencia en torno del Sistema de Justicia o de la lucha anticorrupción, a partir de la experiencia del OJP? ¿Apuntar más bien a mecanismos de articu-

lación en torno de temas y coyunturas específicas, coordinando agendas mínimas de incidencia común?

Ejemplos actuales son la Coalición sobre la reforma del Código Penal, o aquella sobre la Renovación de la MACCIH; pero también se puede pensar en alianzas orientadas a incluir una agenda anticorrupción en el debate de los programas de la próxima campaña electoral.

#### **EL MANDATO DEBE RENOVARSE POR CUATRO AÑOS**

Complementando la demanda de mantener inalterable el mandato de la MACCIH, un tercer objetivo estratégico para la sociedad civil debería ser *lograr que el mandato se renueve por cuatro años*, como se estableció en el primer Convenio de la Misión.

Lo anterior por dos razones. La primera tiene que ver con el tiempo necesario para que la Misión consiga resultados concretos y significativos en función de sus objetivos, incluyendo la posibilidad de terminar procesos investigativos complejos y de acompañar procesos de reforma y fortalecimiento de capacidades técnicas que toman tiempo.

Desde esa perspectiva, un escenario de renovación de dos años —posibilidad que parece fue externada en algún momento por el Presidente de la República— puede transformarse en un “escenario de salida temprana”, con el riesgo de truncar procesos, o de terminarlos sin las adecuadas estrategias de sostenibilidad.

Un horizonte temporal de cuatro años también es importante por una segunda razón; en ese periodo habrá hitos electorales que configurarán la transición gubernamental y que, como se dijo, se entrelazará con reconfiguraciones de poder más amplias y profundas, determinando un delicado contexto de cambio e incertidumbre que supone riesgos, pero también oportunidades para ir instalando, con más fuerza y contundencia, un debate informado y mayores capacidades institucionales para el combate a la corrupción en el país.

Para alcanzar logros, además del valor agregado que sin duda tiene un acompañamiento internacional especializado, es fundamental la veeduría social de la ciudadanía hondureña, único actor genuinamente legitimado para participar activamente en esta lucha. En definitiva, se trata de ir fortaleciendo el ejercicio de una “ciudadanía política”.

13 Disponible en: <https://twitter.com/UFECIC1/status/1151237318155669504>



# Del antiguo pacto de impunidad a un nuevo pacto social: La lucha contra la corrupción y la impunidad como factor de estabilidad política

MARVIN BARAHONA\*

*La acción colectiva de la ciudadanía, la renovación del convenio de la Maccih y el fortalecimiento de la Ufecic poseen un valor estratégico por su potencial como agentes del cambio.*

*Ese potencial crecerá en la medida que contribuyan a impulsar la transición desde el antiguo pacto de impunidad, que procreó la república oligárquica, hacia un nuevo pacto social, en el que la lucha contra la corrupción y la impunidad sea un factor clave para asegurar la gobernabilidad y depurar la democracia.*

## INTRODUCCIÓN

En pocos momentos de la historia de Honduras ha sido tan explícita la relación entre la corrupción pública, la impunidad y la inestabilidad política. En esa medida, el valor cualitativo de la coyuntura actual deriva del lugar estratégico que la corrupción y su impunidad alcanzaron durante la era de la hegemonía neoliberal en la política, la economía, la sociedad y la cultura desde 1990 a la fecha.

Desde esa perspectiva, no se debe ignorar que la crisis de gobernabilidad y la inestabilidad política que la acompaña tienen una estrecha relación con el ago-

tamiento del modelo neoliberal que ha servido como paradigma al Estado actual, con el cuestionamiento político y social de la corrupción y la impunidad como mecanismos ilegítimos y perversos de ejercicio del poder, y con el colapso del régimen político predominante en la etapa posgolpe de Estado (2009-2019).

En ese contexto, ahora no se trata únicamente de saber cuál es el peso y la magnitud del poder ejercido por la corrupción en las instituciones públicas, sino también el grado y la medida en que la inestabilidad política ha sido determinada por la acción de la corrupción sobre la institucionalidad estatal, sobre el comportamiento del régimen político y la conciencia pública en la etapa posgolpe.

Esta etapa tiene antecedentes históricos precisos. Desde la transición política de 1982, se fue

\* Historiador, doctor en Ciencias Sociales, autor de *Evolución histórica de la identidad nacional*, Tegucigalpa, Guaymuras, 1991, y *Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica*, Tegucigalpa, Guaymuras, 2004, entre otras obras de contenido histórico y social.

construyendo un entorno favorable a la corrupción pública en el que se combinaron las secuelas de la corrupción heredada de los gobiernos militares (1963-1981), los efectos de la guerra fría (1979-1989), el permanente intervencionismo de los Estados Unidos y la presencia de la contrarrevolución nicaragüense desde la segunda mitad de 1979, hasta el caso Irán-Contra.

Estos fueron factores importantes para recrear las condiciones indispensables para facilitar, en la década de 1980, transacciones ilícitas de diversa naturaleza: desde el tráfico de armas y estupefacientes, hasta el traspaso doloso de fondos públicos a empresas privadas.

Sin embargo, hasta ese momento, la corrupción pública no tenía un papel determinante en la conducción del Estado. Es decir, su presencia no era hegemónica y, por tanto, no determinaba el contenido de las políticas públicas, la gestión o la orientación fundamental de las instituciones estatales.

Este artículo cuestiona la percepción comúnmente aceptada de la corrupción pública como un “fenómeno estructural”, que germina y se reproduce al margen de variables relacionadas con el ejercicio del poder político. En su lugar, argumenta que la persistencia del “privilegio de gobernar” y de muchos otros privilegios exclusivos de las élites tradicionales y modernas, reafirma la construcción de relaciones políticas y sociales de dominación que han contribuido a hacer de la corrupción un problema sistémico en el Estado y la sociedad hondureña.

En este punto cabe ubicar la lucha contra la corrupción y la impunidad que, en el caso hondureño, puede contribuir a crear un marco apropiado para redirigir la gobernabilidad hacia un orden legítimo y estable. Por tanto, aquí se concibe la lucha contra la corrupción y la impunidad como un instrumento para fortalecer la institucionalidad del Estado, que puede representar el inicio de un proceso de cambios que contribuya a la estabilidad política.

Así, se puede afirmar que la lucha contra la corrupción y la impunidad adquiere un carácter estratégico para hacer frente a la profunda crisis de confianza y credibilidad que afecta la institucionalidad pública; a la vez puede contribuir, en una medida significativa, a evitar que su deterioro constante facilite las condiciones para profundizar la crisis de ingobernabilidad, o para hacer de esta un problema crónico.

La lucha contra la corrupción y la impunidad puede jugar este papel reconstructivo, porque es capaz de generar un efecto multiplicador en la institucionalidad pública y, por ese medio, contribuir a un equilibrio entre los poderes del Estado, devolver la confianza a la ciudadanía en el imperio de la ley, y crear espacios de participación ciudadana en una institucionalidad reconstruida sobre nuevas bases.

### EL “NUEVO RÉGIMEN” (2009-2019)

El golpe de Estado de 2009, la destitución de magistrados de la Sala de lo Constitucional en 2012 y las elecciones fraudulentas de 2017 representan tres momentos clave para el establecimiento y la consolidación del “nuevo régimen”, entre 2009 y 2019. En conjunto, estos tres momentos sirvieron para establecer las bases sobre las que descansa dicho régimen y, además, representan los principales factores en la continuidad de la inestabilidad política, desde la antesala del golpe de Estado hasta la actualidad.

En ese lapso destaca el carácter sistemático que asumió la recomposición del régimen político sobre las nuevas bases, hasta la consolidación del segundo mandato del actual gobernante. Durante todo un decenio, su principal realización ha sido la de suprimir lo poco que quedaba de la ficción de democracia que sobrevivía al golpe de Estado, y la de concentrar el poder en sus manos y en el Partido Nacional.

En consecuencia, los rasgos que más se han fortalecido durante el periodo posgolpe han sido el autoritarismo político, el militarismo y el afán dictatorial para consolidar el “nuevo régimen”, con el propósito de garantizar la hegemonía neoliberal, fundar un régimen militarizado y gobernar mediante mecanismos ilegítimos.

Estos rasgos del “nuevo régimen” —en una etapa de predominio del capital financiero— le dan una identidad precisa al periodo posgolpe de Estado y, con esta, su particularidad histórica en la sucesión de coyunturas que Honduras ha vivido desde el inicio de la transición política en 1982.

Se cierra así un círculo vicioso, en cuyo centro se encuentra la pulsión política de más larga duración en la historia contemporánea del país: el golpe de Estado como forma extrema, pero recurrente, de ejercer la hegemonía política al margen de la democracia, la legitimidad política y la legalidad jurídica.

### UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

Los gobiernos posteriores al golpe de Estado asumieron un carácter similar al que el político brasileño Emir Sader denomina “régimenes de excepción”; según Sader, “Los régimenes de excepción se han vuelto el modelo político de los proyectos de restauración neoliberal en América Latina. Se articulan neoliberalismo, régimenes de excepción y control del proceso de formación de la opinión pública”. El mismo autor define el concepto:

Regímenes de excepción son aquellos que corrompen a la democracia desde adentro, valiéndose del poder del dinero para promover las campañas electorales diseñadas por gurús mediáticos, especialistas en generar agendas falsas y artificiales y en destruir reputaciones. Requieren partidos sin ideología, que se amolden a las demandas de los que triunfan en las elecciones y se adueñan del gobierno. Requieren organizaciones sindicales que negocian sus propios intereses y no defienden el interés de los trabajadores, avasallados por gobiernos neoliberales<sup>1</sup>.

A esta caracterización contribuye el hecho que, en los últimos diez años, el Partido Nacional ha sido hegemónico en el control del gobierno y, por tanto, el principal agente en la imposición de una legislación que ha contribuido a consolidar su proyecto político, y a concentrar poder a través de decretos, leyes y disposiciones calificadas por sus críticos como reñidas con la transparencia y sospechosas de favorecer la corrupción y la impunidad al encubrir, proteger y otorgar privilegios a los altos funcionarios, a los diputados y a algunas instituciones.

Estas leyes —que van desde la Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (2011)<sup>2</sup> y la de “secretos oficiales” (2014)<sup>3</sup>, hasta el proyecto

del nuevo Código Penal<sup>4</sup> y la reinstauración de la inmunidad de los diputados— representan una secuencia de actos legislativos que en los últimos diez años conformaron la armazón jurídica del “nuevo régimen”, y que culmina con el restablecimiento de privilegios a favor de actores específicos incrustados en los órganos de poder.

Son estas leyes y decretos, pero sobre todo la vocación autoritaria de su contenido —particularmente al finalizar el gobierno de Porfirio Lobo en 2013 y durante los dos períodos del gobernante actual—, lo que más ha contribuido a proyectar la imagen dictatorial que prevalece en diversos sectores de la opinión pública respecto del gobierno de turno.

Si a ello se agrega su vocación militarista, avalada por el incremento sustantivo del gasto en defensa y seguridad<sup>5</sup>, por la creación de nuevas instituciones militares, policiales y penitenciarias, de programas de incidencia de las Fuerzas Armadas en la opinión pública y en sectores específicos como la infancia y la adolescencia, así como la represión contra los brotes de descontento social, entonces se tiene un cuadro más completo de las causas de tal percepción.

### EL PESADO LASTRE DE LA “REPÚBLICA OLIGÁRQUICA”

A la secuencia de actos legislativos se agrega la de hechos políticos que han permitido la consolidación del “nuevo régimen”, a través de una negociación tripartita para establecer los nuevos órganos electorales y los entes contralores de los partidos políticos.

Además, se ha fortalecido un discurso militarista sobre el mantenimiento de la seguridad y el orden

4 El nuevo Código Penal prolongará su etapa de vacancia por seis meses, para entrar en vigor hasta el 10 de mayo de 2020. Véase: “Congreso Nacional anuncia ampliación de la vacatio legis del Código Penal”, *El Heraldo*, 29 de octubre de 2019.

5 Según un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), el proyecto de Presupuesto General de la República para 2020 prevé un incremento del gasto público en Defensa y Seguridad superior a los años anteriores. El informe considera relevante “el aumento del 39,6% en inversión para equipo militar y de seguridad”, lo cual “se hará principalmente afectando rubros de gasto social y en gastos de capital”. Véase, “Proyecto de Presupuesto hondureño incluye más gasto en defensa, según informe”, *La Prensa*, 05 de noviembre de 2019, en: <https://www.laprensa.hn/honduras/1332251-410/honduras-presupuesto-defensa-seguridad-congreso-nacional-educacion>. Consultado el 05 de noviembre de 2019.

1 Emir Sader, “Régimen de excepción Vs. libertad de expresión”, 2017, en: <https://www.alainet.org/es/articulo/189342> Consultado el 20 de octubre de 2019.

2 Véase el decreto 239-2011 del 12 de diciembre de 2011, publicado en el No. 32,692 de *La Gaceta*. Diario Oficial de la República de Honduras.

3 Véase el decreto 418-2013 del 24 de enero de 2014: Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Defensa y Seguridad Nacional, publicado el 07 de marzo de 2014 en el No. 33,373 de *La Gaceta*. Diario Oficial de la República de Honduras.

público, que ocupa el espacio que debiera corresponder a los procesos de organización y democratización de la sociedad ante la violencia y la criminalidad, así como a los programas de resolución pacífica de conflictos, siendo la sociedad hondureña una de las más conflictivas y violentas de América Latina. Este contexto se presta, además, para pensar en una reinstauración de la antigua “república oligárquica” que, por décadas, se mantuvo oculta tras la fachada de leyes y principios liberales que respaldaban y legitimaban la existencia del Estado republicano.

Hoy, su pleno restablecimiento sugiere que, para la “clase política” y las élites, la república sin ciudadanos y sin democracia es el único modelo de gobernabilidad sobre el que se puede establecer consensos para asegurar su hegemonía y la del neoliberalismo como paradigma de economía y sociedad.

En suma, como resultado de los rasgos señalados como signos de identidad del periodo 2009-2019, se abrió una vía expedita para gobernar al margen de la democracia, de la independencia de los poderes del Estado, de la soberanía popular y la legitimidad de las instituciones.

Por esa vía, el “nuevo régimen” ha instaurado y consolidado un efectivo control político-militar sobre la institucionalidad pública. Esto se reafirmó a inicios de noviembre de 2019, con el anuncio de una asignación de 4 mil millones de lempiras a las Fuerzas Armadas para que ejecuten un programa de reactivación del sector agrícola<sup>6</sup>, causando un nuevo revuelo en la sociedad civil y aumentando la desconfianza ciudadana hacia el gobierno por la concesión de una nueva cuota de poder a los militares<sup>7</sup>.

El fortalecimiento del poderío militar confirma, en el caso hondureño, lo dicho por E. Sader sobre el establecimiento de “regímenes de excepción” que corrompen la democracia desde adentro y se articulan con el neoliberalismo y el control de la opinión pública.

El hecho mismo de ubicar la democracia como sujeto de la corrupción institucional permite —en

el extremo opuesto— vincular la lucha contra la corrupción con toda acción política dirigida a democratizar la sociedad para adecentar la política, depurar la democracia y devolver a ambas la legitimidad y la confianza que han perdido en la opinión pública. A este respecto, cabe preguntar: ¿Es la corrupción pública y su impunidad un insumo indispensable para la supervivencia de la “república oligárquica”?

### EL SIGNIFICADO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

En ese contexto se inscribe la lucha contra la corrupción y la impunidad impulsada, entre otras, por organizaciones de la sociedad civil, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) y la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción (Ufecic) del Ministerio Público.

Esta lucha es temida por los agentes implicados, porque apunta a la eliminación de los privilegios que facilitan la corrupción y su impunidad, obstáculos esenciales para impedir la igualdad ante la ley. En tanto que las nuevas disposiciones, como la reforma por adición al artículo 10 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional y la Ley Especial sobre el Fondo Departamental, aprobadas en octubre de 2019<sup>8</sup>, intentan reafirmar o devolver privilegios a los diputados y sus aliados en el funcionariado estatal y en otros ámbitos.

Estos y otros hechos se hacen visibles cuando se considera la lucha contra la corrupción y la impunidad desde una perspectiva más amplia de cambio institucional, cuando se percibe en las instituciones un considerable potencial para promover y producir cambios de los que se espera repercusiones en el orden político y social que, en el caso de la lucha contra la corrupción y la impunidad, pueden contribuir a reorientar la institucionalidad hacia el restablecimiento del imperio de la ley y del principio de igualdad ante esta.

6 “Dan 4,000 millones a Fuerzas Armadas para labores agrícolas”, *El Heraldo*, 04 noviembre de 2019, en: <https://www.elheraldo.hn/pais/1331847-466/dan-4000-millones-a-fuerzas-armadas-para-labores-agr%C3%ADcolas>. Consultado el 04 de noviembre de 2019.

7 El texto completo de esta asignación se encuentra en el Decreto Ejecutivo PCM-052-2019, *La Gaceta*. Diario Oficial de la República de Honduras, del 18 de octubre de 2019.

8 Se trata de los decretos legislativos 116-2019 y 117-2019, publicados en el número 35,076 de *La Gaceta*, el 18 de octubre de 2019; al respecto consultese: “Publican en La Gaceta decretos que blindan a diputados ante requerimientos”, diario *El Heraldo*, 24 de octubre de 2019, en <https://www.elheraldo.hn/pais/1329231-466/publican-en-la-gaceta-decretos-que-blindan-a-diputados-ante-requerimientos>. Consultado el 30 de octubre de 2019.

### UNA CATEGORÍA CENTRAL: LOS PRIVILEGIOS DE CLASE

En Honduras, la corrupción pública y su impunidad fueron siempre un privilegio de clase. Desde esta perspectiva, los privilegios de clase han precedido los actos de corrupción. Ante este hecho histórico, la crítica respecto de la corrupción y la impunidad se dirige hacia las prerrogativas y la desigualdad creadas por el usufructo del privilegio, como se ha observado en la reciente discusión sobre la inmunidad de los diputados en el manejo de fondos públicos<sup>9</sup>.

Los privilegios usufructuados por las élites y grupos de poder de diversa naturaleza, debieran ser una categoría central en el análisis, pues representan el rasgo más sobresaliente de un pasado que Honduras no ha podido superar al culminar el bicentenario de la Independencia y de la república, como marco de referencia para el ejercicio del poder político. Los privilegios de clase remiten a su vez al carácter constitutivo de la inequidad y la desigualdad socioeconómica, especialmente en la construcción de relaciones de poder concordantes con el hecho histórico del privilegio en el orden político, económico y social.

En estas coordenadas, se puede afirmar que lo que esencialmente cuestiona la lucha contra la corrupción y su impunidad es el fundamento no declarado de todo pacto político de impunidad, sus bases constitutivas sobre los privilegios de clase y, en consecuencia, la distorsión del papel del Estado como fuente de legalidad.

### LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN CONTRIBUYE A LA GOBERNABILIDAD

El señalamiento, la extradición, captura y enjuiciamiento de hondureños vinculados con el poder político y a la vez con el narcotráfico —entre estos algunos parientes cercanos de mandatarios—, por autoridades de los Estados Unidos, ha reabierto el expediente relativo a la condición del Estado hondureño y la vulnerabilidad de su institucionalidad.

En el corazón de este expediente destacan la corrupción pública y su impunidad, la violencia crimi-

9 Véase, entre otros, “Pronunciamiento. Comentarios Técnicos del Fosdeh sobre el “nuevo” Fondo de Desarrollo Departamental”, en: <https://www.fosdeh.com/2019/10/comentarios-tecnicos-del-fosdeh-sobre-el-nuevo-fondo-de-desarrollo-departamental/> Consultado el 03 de noviembre de 2019.

nal, la economía sumergida y el uso del poder político con fines distintos a los que le atribuye la Constitución de la República.

Los señalamientos de colusión con organizaciones criminales, hacia quienes detentan o han detentado el poder público, no son nuevos en Honduras ni en el ámbito estadounidense vinculado a los temas hondureños<sup>10</sup>. Lo novedoso es que simultáneamente se juzgue, en cortes de EUA, a reconocidos capos del narcotráfico y a exfuncionarios o parientes cercanos de presidentes hondureños, que aportan elementos para caracterizar el Estado de Honduras y el papel de sus instituciones ante la criminalidad organizada.

Ante tal circunstancia, toda discusión sobre el “Estado fallido”, el “Estado corrupto” y el “narcotráfico”, no debe ser obviada o ignorada en un debate más amplio sobre el papel del Estado y su institucionalidad frente a fenómenos como el narcotráfico, la violencia criminal, la corrupción pública y su impunidad, que se producen simultáneamente en nuestra sociedad.

La retroalimentación entre estos fenómenos, como se evidencia desde los primeros ensayos para depurar las entidades policiales y se confirma en los juicios mencionados, indica que el Estado hondureño sufre una profunda fractura que afecta gravemente su régimen político, sus partidos y liderazgos, así como a otros sectores relevantes por su dimensión económica o social. Todo ello sugiere una revisión profunda de la institucionalidad pública, de sus funciones y su paradigma, para que sea un instrumento favorable al cambio político y social que la sociedad reclama.

En la institucionalidad actual, los privilegios del pasado no superado siguen reproduciendo mecanismos y formas de dominación, más que de administración política, promoviendo así la destrucción sistemática de los fundamentos del ideal republicano que dieron vida al Estado nacional.

Así lo demuestran los obstáculos que se le oponen al establecimiento de una institucionalidad que favorece la transparencia y la rendición de cuentas, el

10 Véase, por ejemplo, Sarah Chayes, “Cuando la corrupción es el sistema operativo: el caso de Honduras”, Carnegie Endowment for International Peace, junio 2017, en: <https://carnegieendowment.org/2017/05/30/when-corruption-is-operating-system-case-of-honduras-pub-69999>; y el informe de InSight Crime, “Elites y crimen organizado en Honduras”, InSight Crime/IDRC, marzo 2017.

acceso a la información pública y la vigilancia social al quehacer de las autoridades, o la democratización de los procesos electorales.

Todo ello deja al descubierto el papel clave que puede desempeñar la institucionalidad a favor del cambio o como factor de resistencia ante este, tanto para determinar los límites del poder establecido como el potencial de cambio que emerge socialmente; por ejemplo, la lucha contra la corrupción y su impunidad y todo esfuerzo dirigido a promover un nuevo pacto social que reemplace al pacto político de impunidad vigente.

Para cerrar el círculo, si se considera que la corrupción pública es un eje transversal que “contamina” todos los tejidos políticos, económicos y sociales, entonces la lucha contra la corrupción y su impunidad desempeña un papel clave en la reconstrucción institucional del Estado, contribuyendo así a una gobernabilidad estable y duradera.

### CONSIDERACIONES FINALES

La situación actual de lucha contra la corrupción contribuye a cuestionar los fundamentos del poder como otorgante de privilegios a sus portadores, cómplices y clientelas políticas. Pero, además, deja al descubierto los débiles fundamentos de la condición ciudadana para enfrentar los retos de la corrupción y su impunidad que, actualmente, son de una magnitud desproporcionada.

La corrupción pública y la impunidad destacan entre las principales contribuyentes a la inestabilidad política en Honduras, sobre todo si se considera que fueron el germen que abrió las puertas al debilitamiento institucional y la posterior destrucción sistemática de los tejidos institucionales, especialmente cuando intervinieron fuerzas y poderes ilegítimos que los pusieron a su servicio.

La corrupción y su impunidad han estado presentes en acontecimientos que han acaparado la atención pública y han marcado hitos en la memoria colectiva; entre estos, el saqueo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), algunos de cuyos fondos sirvieron para financiar la campaña política del partido gobernante; el fraude electoral de 2017 y su secuela de inestabilidad que se prolonga hasta el presente, y el reciente juicio en Nueva York a un hermano del gobernante y exdiputado a la vez, que desató una nueva ola de incertidumbre respecto de la continuidad del mandatario al frente del Ejecutivo.

En estos hechos, la corrupción y la inestabilidad política aparecen como dos caras de la misma moneda.

En el contexto del “nuevo régimen”, Honduras se avoca a un retorno al pasado autoritario y dictatorial, rasgos que se han transformado en pulsiones políticas preponderantes en prolongados períodos de la historia nacional. Así, cumplen la función de eslabón de continuidad de una tendencia autoritaria más amplia, que en el sistema político encarna en civiles y militares, en la sociedad y la cultura. Su peso desnaturaliza los principios republicanos y democráticos, y, además, constituye un caldo de cultivo para el establecimiento de “regímenes de excepción” como el que ha prevalecido en la etapa posgolpe 2009-2019.

Una última consideración se refiere al más antiguo pacto de impunidad establecido entre los dos partidos de la tradición política (Liberal y Nacional), que ha servido como único recurso de consenso para asegurar la gobernabilidad mediante la alternabilidad en el gobierno. Los pactos de impunidad denunciados desde la instalación de la Maccih, son subproductos de ese pacto fundador, constitutivo de una tradición política sustentada en la corrupción e impunidad.

Ese pacto aún sobrevive y, aunque ya no asegure la gobernabilidad del país, sirve como muro de contención a toda acción política y social dirigida a afectar los privilegios que la “clase política”, y en general los grupos de poder, han usufructuado para su beneficio exclusivo.

En este contexto de larga duración, la acción colectiva de la ciudadanía, la renovación del convenio de la Maccih y el fortalecimiento de la Ufecic son factores clave para determinar el futuro de la lucha contra la corrupción y la impunidad. Estos factores poseen un valor estratégico por el papel que juegan en el presente, cuando la ciudadanía y las instituciones mencionadas son portadoras de un potencial como agentes del cambio en diversas dimensiones.

Y su potencial estratégico puede aumentar, en la medida que contribuyan a impulsar la necesaria transición que la sociedad exige, desde el antiguo pacto de impunidad hacia un nuevo pacto social, en el que la lucha contra la corrupción y la impunidad sea un elemento central de consenso para asegurar la estabilidad política, acentuar el funcionamiento del sistema político y depurar la democracia de los gémenes que la destruyen desde su interior.



# Las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública: Un sistema normativo al servicio de la corrupción y la impunidad

GUSTAVO GARCÍA ANDRADE\*

*El debate ciudadano en Honduras ha logrado visibilizar el progresivo establecimiento de una normativa que quiebra el principio de acceso a la información, y que restringe el ejercicio de derechos, como la participación política y la libertad de expresión.*

*Peor aún, conlleva la denegación de justicia a víctimas de violaciones a derechos humanos, como ha sucedido en el caso de tres pobladores de Reitoca.*

## INTRODUCCIÓN

Tres pobladores de la comunidad de Reitoca, Francisco Morazán, presentaron el 26 de septiembre de 2019 un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia contra la decisión del juzgado de letras de lo penal de Tegucigalpa, que validó una resolución de las Fuerzas Armadas (FFAA), por la que deniega al Ministerio Público el acceso a información relacionada con violaciones a sus derechos humanos<sup>1</sup>. La resolución de las FFAA se fundamenta en la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional (en adelante Ley de secretos, como la denomina la ciudadanía).

Las fuerzas de seguridad utilizaron previamente dicha norma como justificación para obstaculizar las

investigaciones de violaciones a derechos humanos, como lo advirtieron actores de sociedad civil y el Ministerio Público (MP). Sin embargo, la resolución del mencionado juzgado es una de las primeras ocasiones en que la autoridad judicial valida su uso en el caso de investigaciones de violaciones a derechos humanos.

De esta manera, el recurso de amparo ante la Corte Suprema no solo se convierte en la herramienta procesal oportuna para obtener la tutela judicial efectiva de los derechos de las víctimas al recurso efectivo y a la verdad, la justicia y la reparación, sino que representa un cuestionamiento de fondo al uso de la Ley de secretos.

El derecho de acceso a la información pública constituye una herramienta esencial para la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos de participación en los asuntos públicos. Y por este medio, la preservación de la democracia y la protección de los derechos humanos, como lo destaca el desarrollo reciente del derecho internacional de los derechos humanos.

\* Jurista Internacional. Licenciado en Derecho (Universidad Lumière Lyon 2); máster en Derecho Social (Instituto de Estudios del Trabajo de Lyon), Derecho Internacional (Universidad Jean Moulin Lyon 3) y en Derecho y Acción Humanitaria (Universidad Aix-Marseille). Asesor jurídico voluntario de Abogados Sin Fronteras de Canadá (ASFC), en el marco del proyecto Justicia Honduras.

1 *El Confidencial TV*, “Reportaje sobre la noticia”, accesible el 02 10 19 en: <https://www.youtube.com/watch?v=EeVkJFtgs7g>

Sin embargo, la habitual naturaleza instrumental del derecho suele dificultar que se perciba con facilidad el impacto de las conculcaciones de que puede ser objeto.

La resolución judicial amparada constituye entonces una herramienta de enorme interés, pues representa un ejemplo claro y decisivo del impacto de las restricciones al derecho de acceso a la información en el disfrute de otros derechos y libertades.

El propósito de este artículo es reflexionar sobre el proceso de desarrollo normativo de la legislación hondureña en esta materia, así como destacar las acciones de la sociedad civil para tratar de que ese proceso fuera coherente con el principio general de libre acceso a la información pública, establecido en los estándares internacionales de derechos humanos.

## 1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN DERECHO INSTRUMENTAL FRENTE A LOS ABUSOS DEL PODER PÚBLICO

El derecho de acceso a la información pública se deriva del derecho de toda persona a buscar y recibir información, previsto en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados por Honduras.

De acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), el derecho de acceso a la información pública está regido por el principio de máxima divulgación. Este reconoce que cualquier persona está facultada para acceder a toda información pública, sin necesidad de acreditar un interés directo para obtener la información bajo control del Estado.

Este acceso solo podrá ser restringido en forma excepcional, en virtud de excepciones definidas en forma previa y precisa, que resulten necesarias para la protección de otros bienes jurídicos y proporcionales al fin que persiguen.

El Sistema Interamericano también ha destacado la naturaleza instrumental del derecho de acceso a la información pública y su contribución a la consolidación y desarrollo del sistema democrático. Así, en palabras de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),

el pleno ejercicio del derecho a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo<sup>2</sup>.

## 2. LA LEY DE SECRETOS: LA EXCEPCIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN REGLA

En Honduras, la primera regulación específica del acceso a la información se estableció en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Ley de acceso a la información).

Esta norma establece como principio general el libre acceso a la información pública y atribuye al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) —ente desconcentrado y con independencia operativa<sup>3</sup>—, el control de la clasificación de documentos y la fiscalización de la acción administrativa en la divulgación de información pública.

Aunque la ley contiene un catálogo limitado de causas justificantes para la clasificación de documentos<sup>4</sup>, la formulación poco precisa de algunas, como “la seguridad ciudadana”, abriría la puerta a un largo camino de formulación de excepciones.

El 24 de enero de 2014, el Congreso Nacional, aún presidido por Juan Orlando Hernández, quien en pocos días asumiría la Presidencia de la República, aprobó la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.

La aprobación de esta norma se justificó invocando la necesidad de regular y desarrollar las excepciones al principio general de acceso a la información pública previstas por la Ley de acceso a la información. De acuerdo a sus antecedentes, la norma era necesaria para la *protección de información que ponga en riesgo la seguridad, la defensa nacional y el logro de los objetivos nacionales*<sup>5</sup>.

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Buenas prácticas en el acceso a la información*. 2012. Cap. 4, Párr. 4. Accesible el 9 de noviembre en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/ acceso/Buenas%20practicas%20acceso%20a%20la%20informacion%202012.pdf>

3 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en *La Gaceta* del 30 de diciembre de 2006. Accesible el 10 de noviembre en: <https://portalunico.iaip.gob.hn/assets/docs/leyes/ley-de-transparencia-y-reglamento.pdf>

4 Ley de acceso a la información, art. 17.

5 Decreto 418-2013, Considerando tercero. Citado en C-Libre: Litigio Constitucional contra la ley de secretos. Tegucigalpa, junio 2018.

## REFLEXIÓN

En términos prácticos, la aprobación de la “Ley de secretos” introdujo modificaciones claves en el ordenamiento, que trascienden de la simple regulación de las excepciones del régimen general previo. En particular:

- **El debilitamiento del principio general de acceso a la información pública:** el régimen de excepciones se configura desde una expresión vaga y genérica sobre la necesidad de clasificar información “cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en estas materias”<sup>6</sup>. Esta redacción vaga y subjetiva, con nula precisión del alcance de los términos, abre un extenso campo para la discrecionalidad de los poderes públicos, que desvirtúa el principio general de acceso a la información pública que regía el sistema normativo previo.
- **La designación de una nueva institución contralora:** el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), es designado como responsable exclusivo de la clasificación de documentos<sup>7</sup>. De esta manera, el IAIP fue despojado de la atribución de regular y gestionar la clasificación de la información.
- **La restricción de la transmisión de información pública al sistema de justicia:** se establece una prohibición general a los funcionarios públicos de revelar informaciones clasificadas en audiencias públicas, administrativas o judiciales, sin obtener previamente la autorización del Consejo<sup>8</sup>. Si bien es cierto que esta prohibición no alcanza lo relativo a algunas formas graves de violaciones a los derechos humanos —como el genocidio, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la desaparición forzada, la violencia sexual masiva y los crímenes de lesa humanidad—, sí alcanza otras formas de violaciones a los derechos humanos, así como la posibilidad de investigar actos de corrupción.

De esta manera, la Ley de secretos fue mucho más allá de su motivación declarada, estableciendo

6 Ley de Secretos, art. 3.

7 Ley de Secretos, art. 5.

8 Ley de Secretos, art. 14.

reformas profundas al régimen general vigente hasta el momento, tanto en sus principios como en las instituciones gestoras. Como resultado, se alteró sustancialmente lo que hasta ese momento había sido, de acuerdo a observadores independientes, un marco normativo coherente con los estándares internacionales<sup>9</sup>.

### 3. UN ENTRAMADO NORMATIVO QUE QUIEBRA EL SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

Para entender la dimensión e impacto de la Ley de secretos, hay que analizarla como parte de un entramado normativo diseñado para revertir los avances en el acceso a la información pública que representaba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2006.

Este entramado se empieza a construir a partir de 2011, con la Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad; esta pone los cimientos del marco normativo actual, creando el CNDS, presidido por el Presidente de la República, acompañado por los presidentes del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General y los secretarios de Estado en Seguridad y Defensa Nacional. Por esta vía, el CNDS se convirtió en el máximo órgano competente en cuanto a rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de seguridad, defensa e inteligencia.

En 2012, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Inteligencia Nacional<sup>10</sup>, cuyo artículo 18 establece una amplia reserva para “las actividades, informaciones y documentos de inteligencia”, por ser inherentes a la seguridad y defensa nacional.

Pocos meses después de la aprobación de la Ley de secretos, el entramado de secretividad continuaría complejizándose con la aprobación, por el CNDS, de la Resolución 069/2014, el 14 de julio de 2014, mediante la cual el CNDS clasifica como reservada la informa-

9 MACCIH: Derecho de Acceso a la Información e interés legítimo de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: La búsqueda del balance en un estado democrático y constitucional de derecho. Julio de 2017. Accesible el 3 de octubre en: [https://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/docs/20170705\\_MACCIH\\_5.pdf](https://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/docs/20170705_MACCIH_5.pdf)

10 Decreto 211-2012, aprobado el 18 de enero de 2013 y publicado en *La Gaceta*, No. 33,099, de 16 de abril de 2013.

ción proveniente de al menos 18 instituciones<sup>11</sup>; de estas, muy pocas tienen nexos con temas de seguridad nacional en sentido estricto.

Este conjunto de normas establece una estructura de alcance general que, a su vez, ha facilitado el desarrollo de otras normas de alcance restringido a ámbitos y materias específicas, de particular sensibilidad política ante la auditoría ciudadana. Así, son considerados secretos:

- Los estudios de carácter técnico contenidos en las solicitudes de licencias ambientales, al igual que otros trámites ambientales presentados en la secretaría MiAmbiente, incluyendo su ubicación<sup>12</sup>.
- Áreas específicas del Presupuesto General de la República, en particular las relativas al presupuesto de la secretaría de Seguridad<sup>13</sup> y,
- Las compras de equipamiento de las Fuerzas Armadas, que se considera equipo esencial para la seguridad, así como sus repuestos<sup>14</sup>.

#### 4. EL IMPACTO EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

El desarrollo de un marco normativo incoherente con los estándares internacionales de derechos humanos, como lo han advertido la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), entre otros organismos, no debe valorarse como un riesgo en abstracto.

Junto a la ya reseñada resolución judicial en el caso de Reitoca, en los dos últimos años esta normativa ha generado varias restricciones relevantes a la posibilidad efectiva de ejercer la veeduría ciudadana y de proteger los derechos humanos. A modo de ejemplo, puede citarse:

11 Entre otras, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (ahora Servicio de Administración de Rentas), el Registro Nacional de las Personas, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto de la Propiedad, la Dirección de la Marina Mercante, la Dirección de Aeronáutica Civil, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

12 Acuerdo ministerial 1402-2018.

13 Artículo 30 de las disposiciones generales del Presupuesto 2016. Accesible el 11 de noviembre de 2019 en: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/Presupuesto/2016/Aprobado/Disposiciones%202016.pdf>

14 Acuerdo Ejecutivo 059-2012 y resolución 73-2009 del IAIP.

- *Denegación del acceso a la información sobre el fondo fiduciario de la Tasa de Seguridad.* Ante la solicitud de acceso a la información sobre el uso de los recursos de la Tasa de Seguridad, el comité técnico del fideicomiso de esta solicitó a la Corte Suprema de Justicia ser amparado ante resoluciones del IAIP, que le exigían facilitar a la ciudadanía el acceso a la información. La Corte, en su Resolución 0776-2014, reconoció la Ley de secretos como una herramienta legal que reconoce derechos a la administración y, evitando pronunciarse sobre la convencionalidad de la misma, amparó al fondo fiduciario. De esta manera, se bloqueó cualquier posible iniciativa de auditoría ciudadana sobre la Tasa de Seguridad hasta la fecha.
- *Bloqueo a las investigaciones por violaciones a derechos humanos en el contexto de la crisis poselectoral de 2017.* De acuerdo al informe elaborado por la OACNUDH, al menos 16 personas habrían resultado muertas en tal contexto, como resultado de disparos de agentes del Estado<sup>15</sup>. Hasta la fecha, prácticamente todas estas muertes permanecen en la impunidad. Un factor clave para ello ha sido la negativa frontal de las FFAA a facilitar información esencial para desarrollar las investigaciones. Así lo ha expresado con preocupación el MP, que reconoció en una serie de *tweets*, en octubre de 2018, que *no tener acceso irrestricto a la información solicitada impide conocer la verdad de todas las muertes y hechos poselectorales*<sup>16</sup>.

Frente al desarrollo y la aplicación del entramado normativo descrito, las organizaciones de la sociedad civil hondureña han ido articulando argumentos técnicos y políticos de respuesta y, a la vez, promoviendo alianzas nacionales e internacionales.

En este camino, las organizaciones locales han encontrado importantes aliados entre organizaciones internacionales de sociedad civil, organismos interna-

15 OACNUDH, *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras*. Accesible el 3 de octubre en <https://oacnudh.hn/informes-tematicos/>

16 Diario *Tiempo*, “El MP requiere al jefe de las Fuerzas Armadas información necesaria sobre las muertes poselectorales”, 17 octubre 2018. Accesible el 3 de octubre en: <https://tiempo.hn/mp-requiere-al-jefe-de-ff-aa-informacion-necesaria-sobre-muertes-poselectorales/>

## REFLEXIÓN

cionales de derechos humanos y en algunos espacios de la institucionalidad hondureña, particularmente el IAIP.

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) también ha desempeñado un rol relevante, promoviendo la revisión a profundidad de la Ley de secretos para adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos.

Las principales líneas de acción de la sociedad civil se enfocan en lo siguiente:

- a) *Promover el control desde la institucionalidad.* Las organizaciones de sociedad civil han encontrado en el IAIP un actor con el que han podido trabajar coordinadamente en el análisis y cuestionamiento del desarrollo normativo en curso. Así, el IAIP ha dictado resoluciones públicas instando a la reforma de la Ley de secretos y la cancelación de la resolución 069-2014 del CNSD<sup>17</sup>.
- b) *Uso de mecanismos internacionales de derechos humanos.* Las organizaciones sociales han buscado proactivamente que los organismos internacionales de derechos humanos analicen y se pronuncien sobre la Ley de secretos y la normativa restrictiva del acceso a la información. Como resultado, tanto la CIDH como la OACNUDH recomendaron al Estado de Honduras la modificación de la Ley de secretos y la reglamentación asociada<sup>18</sup>.
- c) *Promover el cambio del marco normativo.* Organizaciones como C-Libre han promovido por varios años la derogación de la Ley de secretos, apoyándose en las recomendaciones de organismos internacionales. También la MACCIH ha promovido una reforma profunda a esta ley, para adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, hasta la fecha, el régimen normativo sigue inalterado.
- d) *Desarrollar acciones de litigio estratégico.* Algunas organizaciones sociales, con el liderazgo de C-Libre, promueven desde 2016 el control judicial

sobre el desarrollo normativo que restringe el derecho de acceso a la información pública. Así, C-Libre ha presentado, a lo largo de 2019, tres recursos ante la Corte Suprema contra normas o resoluciones administrativas que restringen la libertad de expresión.

En esta estrategia jurídica tiene particular trascendencia el recurso de inconstitucionalidad por motivos de fondo, que C-Libre presentó en enero de 2016 contra la Ley de secretos. Por tratarse del recurso que sienta los principios conceptuales de la estrategia, y cuya resolución podría marcar criterios jurisprudenciales claves para la resolución de los recursos restantes, se le presta atención específica en la siguiente sección.

### 5. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE SECRETOS

El 10 de febrero de 2016, C-Libre presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional (Ley de secretos).

El objetivo de este recurso es que se declare la inconstitucionalidad de la norma, en razón de las contravenciones que afectan derechos humanos y principios fundamentales del Estado de derecho contenidos en la Constitución y los convenios internacionales ratificados por el Estado de Honduras en materia de derechos humanos.

Hasta la fecha, transcurridos más de tres años, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia continúa demorando el cumplimiento de su obligación de resolver el recurso interpuesto. Este tiempo no solo excede en forma desproporcionada los plazos legalmente previstos —ya que habiéndose pronunciado el MP sobre el recurso en abril de 2016 no debía exceder de finales de mayo del mismo año—, sino que no parece responder a circunstancias técnicas o logísticas razonables.

En efecto, la actividad procesal de la Sala de lo Constitucional, en casos de similar o mayor complejidad que el recurso presentado por C-Libre, ha demostrado ser capaz de producir resoluciones en tiempos sensiblemente más cortos. A modo de ejemplo, se puede citar las siguientes:

17 Resoluciones citadas en MACCIH, 2017, *op. cit.*, p. 19.

18 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras 2016, párr. 37.

- La sentencia SCO-0189-2018 RI<sup>19</sup> del 29 de mayo de 2018, sobre un recurso de inconstitucionalidad contra el Convenio de establecimiento de la MACCIH. El recurso fue presentado el 6 de marzo de 2018 y resuelto aproximadamente en dos meses.
- La sentencia SCO-0757-2014<sup>20</sup>, sobre un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, presentado el 12 de junio de 2014, fue resuelto un año después, el 25 de junio de 2015.
- Por último, la sentencia SCO-1165-2014<sup>21</sup>, sobre el recurso de inconstitucionalidad de la Ley General de Minería, presentado el 15 de octubre de 2014 y resuelto el 23 de junio de 2017.

Tampoco parece que la justicia constitucional experimente una congestión de trabajo extraordinaria. Por ejemplo, en 2016, la Sala de lo Constitucional recibió 30 recursos de inconstitucionalidad y resolvió 160. En 2017 recibió 20 recursos de este tipo, resolviendo 24, y en 2018, recibió 24 y resolvió 20. Por tanto, la demora supera cualquier expectativa razonable.

Ello genera una situación que vulnera el derecho de los peticionarios a obtener una justicia pronta y eficaz, pero, además, se pierde la oportunidad de desarrollar jurisprudencia garantista respecto de una norma que limita el escrutinio público y el control judicial de una serie de actividades del gobierno y los funcionarios.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La discusión ciudadana en Honduras ante las restricciones ilegítimas del derecho a saber, ha conseguido visibilizar el progresivo establecimiento de un régimen normativo que quiebra el principio general de acceso a la información, vigente desde la Ley de Acceso a la Información de 2006, al igual que su impacto en el ejercicio de derechos como la participación política, la libertad de expresión y el derecho de petición.

Más aún, la denegación de justicia a los pobladores de Reitoca visibiliza en toda su dimensión el hasta ahora menos visibilizado impacto en el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Ante las escasas perspectivas de que en el contexto político actual se realice una revisión coherente del marco normativo para adaptarlo a los estándares internacionales de derechos humanos, dentro de la lógica del Estado de Derecho, recae en el sistema de justicia la responsabilidad de reconducir la situación.

Hoy más que nunca es necesario que el sistema judicial sea requerido, desde el debate público y el uso de las herramientas procesales disponibles, para que cumpla integralmente su obligación de aplicar el derecho interno y, como tal, la jurisprudencia de la Corte IDH incorporada en el bloque de convencionalidad.

El sistema de justicia debe asegurar, por medio de sus resoluciones, que las autoridades estatales no puedan ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad, para abstenerse de colaborar con la investigación de violaciones a derechos humanos, como se desprende de la jurisprudencia de la Corte IDH en la sentencia Myrna Mack, puesto que:

Ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la “clandestinidad del Ejecutivo” y perpetuar la impunidad<sup>22</sup>.

Un primer paso inmediato en este camino lo constituye la inmediata resolución del recurso de inconstitucionalidad pendiente desde 2016, estableciendo criterios jurisprudenciales consistentes con los estándares de derechos humanos que sirvan de guía para la resolución del resto de las acciones pendientes en el sistema de justicia, incluyendo el amparo en favor de los pobladores de Reitoca.

19 <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/SC-23-2016-OEA-MACCIH.PDF>

20 <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/SentRecInc-CO-HEP26062015.pdf>

21 [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/HND/INT\\_CCPR\\_FCO\\_HND\\_32139\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/HND/INT_CCPR_FCO_HND_32139_S.pdf)

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C 101, párrs. 180 y 182.



## LAS UTOPÍAS EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA (1)

# Los sueños de la guerra y las pesadillas de la postguerra

JOSÉ LUIS ROCHA\*

*En Guatemala, El Salvador y Nicaragua  
los utópicos centroamericanos libraron una lucha imprescindible,  
pero en el tiempo de los imposibles.*

*A las revoluciones sucedió la utopía de la paz,  
que tampoco llegó.*

*Y hoy, cuando más necesitamos de una dirigencia de izquierda  
unificada y ética, más dividida y corrupta se muestra.*

*La utopía desarmada no ha sido más decente ni más realista  
que cuando estuvo armada, y en Nicaragua llegó al extremo  
de transformarse en pesadilla armada.*

**L**a Centroamérica que dobló la esquina del siglo 20 llegó al siglo 21 convertida en un bulevar de los sueños rotos. El sociólogo francés Yvon Le Bot habla de “un mundo en el que la utopía revolucionaria se ha desvanecido y el comunismo real se ha desplomado”.

Ese destino también ha afectado a la utopía liberal y abarca incluso los sueños de los conservadores. La crisis de la utopía es general.

### CENTROAMÉRICA: EVIDENCIAS DE UTOPÍAS FRACASADAS

Las utopías de izquierda y de derecha que nutrían la voluntad —y el voluntarismo— de cambios lucen exánimes y con un nivel de signos vitales que no augura una próxima revitalización. En Centroamérica hay demasiadas evidencias.

El desarrollismo de los militares naufragó en un mar de sangre plagado de casquillos de bala. Y en el espectro de la izquierda, donde quiera que la mirada alcanza, divisa señales poco alentadoras.

Honduras no logra escapar a las paralelas de su historia, el Partido Nacional y el Partido Liberal, aun cuando los liberales exhiban torpes simulacros de tener un ala progresista.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) no logró constituirse en una fuerza política con arrastre tras los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto armado.

El primer presidente que en El Salvador logró una victoria electoral para el FMLN en 2009, Mauricio Funes, es hoy un prófugo de la justicia que obtuvo refugio en Nicaragua e incluso fue naturalizado como nicaragüense por Daniel Ortega, al frente de un régimen que se encuentra en la cima del desprecio.

El sandinismo retorna con él al poder en 2007 ha confirmado que los hechos y personajes de la historia aparecen “una vez como tragedia y otra vez como

\* Investigador asociado del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, y de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador.

farsa". En su caso, también nos reveló que aparecen primero como sueño y después como pesadilla.

### TIEMPOS DE PENSAMIENTO ÚNICO

Hoy, el pensamiento único campea sobre un cementerio de sueños, mientras la democracia liberal no consigue instaurarse y su propuesta económica neoliberal también hace aguas.

A pesar de todo, las utopías desarrollistas, socialistas y liberales no han desaparecido por completo en el mundo. Son instrumentalizadas por políticos que hacen de ellas una coartada para entronizar a su grupo en el poder mediante alianzas que, independientemente de la orientación ideológica —cuando la hay—, incluyen a una mafia politiquera, a un sector del gran capital, a narcotraficantes y a empresas transnacionales. Ocurre con frecuencia que estos conglomerados prosperan gracias al descalabro de las utopías o a su transformación.

Es este un aspecto poco estudiado de la Centroamérica de postguerra y poco estudiado en general. Llama la atención el poco interés prestado a las concepciones utópicas, a la esperanza, cuando según el filósofo alemán Ernst Bloch, "el *desiderium*, la única cualidad honrosa de todos los hombres, no ha sido investigado". Y añade: "El soñar hacia adelante, como dice Lenin, no ha sido objeto de reflexión, sólo ha sido rozado esporádicamente, no ha alcanzado el concepto que le es adecuado".

### PROYECTOS UTÓPICOS: VEHÍCULOS DE MITOS RELIGIOSOS

El impulso utópico ya había sido declarado moribundo por el sociólogo alemán Karl Mannheim a principios del siglo 20, cuando en Centroamérica aún faltaban décadas para que las utopías causaran un frenesí avasallador y ese sueño alcanzara su concreción más acabada en la revolución sandinista.

Mannheim publicó *Ideología y utopía* en alemán en 1929, casi en vísperas de la instauración del régimen nazi. En 1936 apareció una versión ampliada en inglés, que ha alcanzado más difusión. La utopía aparece en sus escritos como una distorsión de la realidad: "Un estado de la mente es utópico cuando es incongruente con el estado de la realidad en cuyo seno ocurre".

Aunque esta apreciación de Mannheim ha sido acremente criticada como opaca e inconsistente, tam-

bién tuvo una cohorte de seguidores, como los filósofos políticos Isaiah Berlin y John Gray.

Berlin se quedó con la acepción popular que entiende por utopía lo que es imposible de ejecutar y sin asidero en la realidad: "Una vida ideal en la que nunca sea necesario perder o sacrificar nada que tenga valor no es solamente utópica, también es incoherente."

Gray estima que los proyectos utópicos son los escombros que llenan de basura el nuevo milenio y que, aunque sean formulados en términos seculares e incluso reclamen tener fundamentos científicos, son vehículos de mitos religiosos que han costado la vida a millones de seres humanos y envenenado la vida de muchos más.

### UTOPIAS CON FUNCIÓN REVOLUCIONARIA

Mannheim no les regatea su valor a las utopías: sus incongruencias transforman el orden existente. Y afirma que lo característico de la utopía no es solo su distancia de lo real, lo es también su capacidad de inspirar una conducta y de hacer añicos el orden de cosas en un momento dado. Bien mirado, si la utopía genera una praxis, rompe con su condición de ideología porque cambia la realidad, aproximando los hechos a las ideas. Y si consigue movilizar, lo que empezó como ilusión pasa del mundo de las ideas al de la realidad, aunque no siempre como la realidad que se concibió inicialmente.

Los representantes de un orden determinado — sostiene Mannheim— no adoptan una actitud hostil hacia toda idea utópica. Prefieren controlar las utopías, incluso promoverlas, sobre todo cuando no son realizables en el marco del orden presente y pueden ser reducidas a la impotencia social, quedando confinadas fuera de la historia y de la política, donde no afectan el estatus quo. Así, el orden medieval, organizado de acuerdo a pautas feudales y cléricales, ubicó su paraíso fuera de la historia, en una inalcanzable esfera extraterrenal.

Mannheim consideraba que las imágenes deseadas se convertían en utopías solo cuando asumían una función revolucionaria con acciones que procuraban concretarlas en tiempo y espacio. Con este criterio, las utopías desarrollistas y socialistas de Centroamérica desde los años 40 (la Revolución de Octubre en Guatemala) hasta los años 80 (la revolución sandinista en Nicaragua y las guerrillas en El Salvador, Guatemala y hasta en Honduras) fueron utopías con pleno derecho.

## LA UTOPIA ES SUBVERSIVA

El historiador de la revolución mexicana, Alan Knight, afirma que el utopismo no solo propone una sociedad radicalmente distinta, en la que caben los proyectos reformistas y radicales, conservadores o reaccionarios, sino que busca “una transformación total de la sociedad que resultará en un nuevo universo social, un universo donde no solamente los antiguos males han sido eliminados, también donde los males no pueden reaparecer, al menos mientras dure el sistema utópico”.

Knight distingue entre un utopismo minimalista —circunscrito a un territorio, organizado en pequeñas comunidades contraculturales, como las de los amish, que se aíslan de la sociedad— y un utopismo maximalista, como el marxismo, que busca rediseñar la sociedad en su totalidad.

A partir de los planteamientos de Mannheim, el filósofo español Adolfo Sánchez Vázquez formuló una insuperable síntesis:

La utopía es valiosa y deseable justamente por su contraste con lo real, cuyo valor rechaza y, por consiguiente, considera detestable. Toda utopía entraña, en consecuencia, una crítica de lo existente. La utopía no solo marca —con su rechazo y crítica— un distanciamiento de lo existente, sino también una alternativa imaginaria, a sus males y carencias. La utopía no solo anticipa imaginariamente esa alternativa, sino que expresa también el deseo, aspiración y voluntad de realizarla. Lo cual significa a su vez que esa sociedad utópica que se desea o aspira a realizar, se tiene por posible.

En definitiva, al poner en cuestión lo real (la sociedad, el poder, sus valores e instituciones) y al abrir un espacio ideal, irreal o futuro, la utopía es subversiva. Subvierte lo real y abre una ventana a lo posible. “Sólo quien se adapta a lo existente como un límite insalvable, y se siente satisfecho dentro de sus límites, puede renunciar a los sueños, aspiraciones o proyectos de subvertir y transformar —aunque sea imaginariamente— lo real. Es decir, a la utopía”. Se trata de esa expansión del horizonte de posibilidades que tan importante es en el sistema de pensamiento de Boaventura de Sousa Santos.

## EL “PRINCIPIO ESPERANZA”

Con esas formulaciones, Sánchez Vázquez se aproximó a las tesis del monumental trabajo de Ernst Bloch. Con la excepción de Bloch, el marxismo redujo las utopías a una subclase de las ideologías, negándoles especificidad y atribuyéndoles a todas el carácter de ser una distorsión de la realidad que adopta formas que se corresponden con el estrato social en que surgen.

En cambio, Bloch no lanza todo pensamiento utópico al terreno de las incongruencias. Optó por distinguir entre dos tipos de esperanza: “La esperanza fraudulenta es uno de los mayores malhechores y enervantes del género humano, mientras que la esperanza concreta y auténtica es su más serio benefactor”.

Bloch desarrolló la noción de función utópica para que el soñar hacia adelante tuviera un concepto adecuado, y así expandir el concepto de utopía que ha ido quedando limitado a las fantasías políticas. “Reducir el elemento utópico —afirma— a la concepción de Tomás Moro, u orientarlo exclusivamente a ella, equivaldría a reducir la electricidad al ámbar”.

Bloch postula que la función utópica es una pre- iluminación —semejante a la del arte y el laboratorio, que impulsan procesos que pueden tener como fin el abismo o la felicidad— y “presupone siempre la posibilidad más allá de la realidad dada”. Esa función —o ese “principio esperanza”, según reza el título de su monumental obra— no son incongruencias y sirven para abrirnos hacia otras posibilidades de lo real: “Las grandes construcciones de la fantasía en los sueños diurnos no se reducen a pompas de jabón, sino que rompen ventanas, detrás de las cuales se halla el mundo del sueño diurno: una posibilidad susceptible de transformación”. El sueño nocturno vive de la regresión, el diurno es progresión.

## “ES UN SENTIMIENTO ENAMORADO DEL TRIUNFO”

Bloch afirma el carácter revolucionario de la función utópica cuando sostiene que quien por esperanza sueña despierto, “trata de modificar la situación que han traído consigo el estómago vacío y la testa cabizbaja. El NO frente al mal existente, el SÍ frente a la situación mejor imaginada, se convierte para el que padece en interés revolucionario. Este interés comienza con el hambre. Y el hambre, como algo sabido, se

convierte en una fuerza explosiva contra la prisión de la miseria". De aquí se infiere que la función utópica es el gozne donde se unen las condiciones objetivas y subjetivas del cambio revolucionario: la opresión y la esperanza de superarla que se convierte en explosión rebelde.

Pero Bloch va un paso más allá. Cuando sostiene que "el elemento anticipador genera esperanza y conocimiento, y en ese sentido se contrapone al miedo y al recuerdo", revela que la función utópica es generadora de conocimiento: "La conciencia utópica quiere ver más allá, pero en último término, sólo para penetrar la cercana oscuridad del momento acabado de vivir, en el que todo ente se nos da en su mismo ocultamiento. Con otras palabras: para ver a través de la proximidad más cercana es preciso el telescopio más potente, el de la conciencia utópica agudizada". Y también la función utópica es sentimiento, "un sentimiento enamorado del triunfo, no del fracaso".

### **LA RAÍZ DE LA UTOPÍA ES LA INSATISFACCIÓN**

Las ideas de Bloch han sido recientemente impugnadas por el teórico literario británico Terry Eagleton, quien además de fustigar la pobreza conceptual y la "escritura increíblemente repetitiva" de Bloch, señala que el utopismo revolucionario era estalinista y coincidente con el de Bloch, no con la visión que Marx tenía de la historia.

En el mar de críticas de Eagleton, la más sustancial apunta a demoler el sistema en su conjunto y apunta a la utopía como una forma de idealismo: "Bloch escribe como si la esperanza estuviera incorporada en la propia estructura del mundo... No es sólo que hay que tener razones materiales para la esperanza, sino que en cierto sentido la esperanza es una dinámica objetiva en el mundo, no sólo en la historia humana, sino en el propio cosmos".

Eagleton no parece haber hecho una crítica a Bloch, sino a lo que supone que este sostuvo en su enciclopédico elogio de la esperanza. Una lectura detenida le hubiera mostrado que sus propias tesis se aproximan a las de Bloch. Por ejemplo, Eagleton afirma: "La desolación puede ser una postura radical. Sólo si nos parece que nuestra situación es crítica vemos la necesidad de transformarla. La insatisfacción puede ser un acicate para la reforma".

En lugar del irrefrenable optimismo que Eagleton le atribuye, Bloch también suscribe la teoría de una esperanza que hunde sus raíces en la insatisfacción, como se puede apreciar en su tesis del NO frente al mal existente, al estómago vacío, a la testa cabizbaja.

### **UTOPIAS CENTROAMERICANAS: SOCIALES, POLÍTICAS Y RELIGIOSAS**

Ciertamente, la utopía está incorporada en la estructura del mundo social. Y esa es la razón por la que la utopía que alentó las luchas revolucionarias del siglo 20 en Centroamérica puede y debe ser objeto de análisis sociológico: las utopías centroamericanas fueron un objeto social incorporado en la estructura del mundo de nuestra región.

Habermas sostiene que "el concepto de utopía no puede ser reducido a una suma de ideas regulativas". Así fue en Centroamérica. Fue también, y sobre todo, una expansión de las expectativas y de las posibilidades de lo real. La utopía no solo constituyó "una serie de ideas, sino también una especie de mentalidad, un *Geist*, una configuración de factores que penetra toda la gama de ideas y sentimientos. El elemento utópico se infunde en todos los sectores de la vida".

La utopía es todo un sistema simbólico. Por eso, las principales utopías centroamericanas del siglo 20 fueron a la vez sociales, políticas y religiosas, independientemente de su signo ideológico. Y fueron utopías agrarias.

Ricardo Falla muestra cómo el movimiento cooperativo se apuntaló en el Ixcán con la adopción de los fertilizantes químicos, el respaldo de algunos grupos políticos que le dieron su apoyo desde el gobierno, la burocracia y los técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la logística del ejército y la organización religiosa que nació con impulsos anticomunistas.

### **UTOPIAS RURALES, AGRARIAS, CAMPESINISTAS**

Las utopías siempre fueron, y de modo muy insistente, utopías que se visualizaron en el área rural, donde llegaron a tener algunas concreciones. La utopía revolucionaria fue una utopía agraria, como también lo fue la utopía desarrollista. Saint-Simon, Fourier y Owens son los clásicos exponentes del utopismo social y socialista. No fueron utópicos agraristas.

## CENTROAMÉRICA

La utopía se tornó enfáticamente —pero no exclusivamente— agraria con Kropotkin, para quien la reforma agraria estaba en la médula de las condiciones esenciales para que los cambios en la industria funcionaran: “Suprimid al patrono, pero dejad la tierra al terrateniente, el dinero al banquero, la Bolsa al comerciante, conservad en la sociedad esa masa de ociosos que viven del trabajo del obrero, mantened los mil intermediarios y al Estado con sus innumerables funcionarios, y entonces la industria no prosperará”. Y añade que la persistencia de un campesinado pobre no permitirá el despegue de la industria.

Posteriormente, el afán de superar el feudalismo para llegar por vía rápida y científica al comunismo, tuvo efectos sobre la propuesta de cambio y el leninismo lanzó la consigna de que el progreso consistía en “los soviets más la energía eléctrica”.

Otra es la utopía con que Alexandre Chayanov en 1920, con su *Viaje de mi hermano Alexis al país de la utopía campesina*, nadó a contracorriente de las opciones y directrices del régimen soviético, no obstante los elogios hacia el nuevo Estado revolucionario con que salpica su texto: “En el año cuarto de la revolución, el socialismo puede considerarse el patrón único del planeta”.

El socialismo de Chayanov propugnaba un futuro ruralizante: “En un radio de cien verstas, toda la zona alrededor de Moscú forma ahora una sola aglomeración rural, interrumpida únicamente por los cuadrados de los bosques públicos, por las franjas de los pastoreos cooperativos y por inmensos parques climáticos”. La suya es además una utopía arcaizante, que busca recuperar y extender los principios campesinos a toda la sociedad: “Lo que se necesitaba no eran nuevos principios, nuestra tarea consistía en la afirmación de antiguos principios seculares, que habían estado en la base de la economía campesina”.

Mientras los bolcheviques identificaban a los propietarios de pequeñas parcelas de tierras como una fuerza contrarrevolucionaria y capitalista, los utopistas de Chayanov proclamaban que la hacienda campesina individual es “el tipo más perfecto de actividad económica. En ella el hombre no se opone a la naturaleza, en ella el trabajo se realiza en el contacto creativo con todas las fuerzas del cosmos y crea nuevas formas de existencia. Cada trabajador es un creador, cada manifestación de su individualidad es arte del trabajo”.

Chayanov oponía la economía campesina socialista al régimen de la fábrica capitalista, donde unos pocos individuos gozan del derecho a crear y el resto son meros ejecutores. La fuerza impulsora de esa utopía agrarista debía ser el Partido de los Campesinos Trabajadores, una ficción utópica por la que Chayanov fue condenado en 1932 a cinco años de trabajos forzados en Kazajistán, y luego fusilado en 1937. Sus sueños campesinistas se inscriben en una vertiente que también alimentó al utopismo agrarista latinoamericano.

Aunque inspiradas de lejos en las ideas de Kropotkin, quizás más en las de la Revolución mexicana, las izquierdas latinoamericanas lanzaron propuestas revolucionarias que orbitaban en torno del eje rural. El análisis y propuesta de José Carlos Mariátegui pivotaba sobre el eje agrario:

No nos contentamos con reivindicar el derecho del indio a la educación, a la cultura, al progreso, al amor y al cielo... Comenzamos por reivindicar, categóricamente, su derecho a la tierra... El problema agrario se presenta, ante todo, como el problema de la liquidación de la feudalidad en el Perú. Las expresiones de la feudalidad sobreviviente son dos: latifundio y servidumbre.

### EN EL SALVADOR: UNA UTOPIA AGRARIA FUE GERMEN DE LA GUERRILLA

Se puede trazar una línea genealógica desde las propuestas de Kropotkin en *La conquista del pan*, que va hasta las propuestas que inspiraron a las guerrillas centroamericanas. Todas incluyen distribución de tierras, revisión de los términos de intercambio de los productos campesinos, banca pública y reestructuración del Estado, todo lo que también proponía el principio anarquista.

Estas propuestas abrieron el horizonte de posibilidades en una Centroamérica donde las élites se artillaron e incluso cedieron importantes cuotas de poder a los militares para mantener inalterado el estatuto quo socioeconómico.

Cuando surgieron las utopías en la región, los análisis apuntaban hacia la primacía de la cuestión agraria, eje de la lucha de clases. La concentración de la tierra en pocas manos de exportadores de café, bananos, algodón, azúcar... fue identificada como el factor causante del hambre y la escasez, contra las opiniones malthusianas que atribuían estos males al crecimiento demográfico.

La correlación entre latifundios y pobreza fue especialmente evidente en El Salvador, donde el hambre y las exportaciones azucareras aumentaron al unísono en la década de 1960. En esa época se sentaron las bases del malestar en el agro con la expulsión de campesinos y arrendatarios para expandir los latifundios agroexportadores.

En 1969, según Walter LaFeber, “300 mil salvadoreños —uno de cada ocho ciudadanos— habían huido de esa nación”. Las actividades guerrilleras iniciaron en esa época, y aunque fueron desestimadas por la CIA, fortalecieron la alianza entre los militares y la oligarquía. Ese fue el contexto en que la UTC (Unión de Trabajadores del Campo) y la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS) emergieron, se alinearon en el Bloque Popular Revolucionario y fueron caldo de cultivo de numerosos insurgentes.

Sus confrontaciones, como después las de la guerrilla, se dirigieron contra los terratenientes: los Orellana, los Poma, los Dueñas... Su utopía era agraria. Sus demandas eran semejantes a las de Kropotkin, aunque algo más moderadas: “menores intereses en los préstamos, rebaja en los precios de fertilizantes e insecticidas, y más bajos alquileres de la tierra”. También agraria era la propaganda anticomunista que apelaba a los pequeños propietarios anunciandoles que “el socialismo les va a quitar sus vacas”.

### TAMBIÉN EN GUATEMALA...

En Guatemala, la Revolución de 1944 marcó la pauta con un golpe de mano que concretó el utopismo agrario: expropiación de las tierras de la United Fruit Company para devolverlas a las poblaciones indígenas. Tras el contragolpe de 1954, el sistema de trabajo forzoso fue restablecido en muchas áreas rurales, pero el sueño siguió vivo y fue retomado por los movimientos revolucionarios.

En una entrevista con el antropólogo Roddy Brett, una campesina de Santa María Tzejá contó que la oferta de la guerrilla promovió esa aspiración incluso entre quienes no estaban tan insatisfechos:

Nosotros teníamos tierra, teníamos productos y la vida no era tan difícil como había sido antes. La verdad es que estábamos más cómodos que muchas personas en otras regiones del país, incluso que nuestros propios familiares. Pero la guerrilla nos dijo que nuestros familiares no tenían tierra todavía. Me dijeron que ‘estas tierras

las iba a quitar el gobierno, entonces van a perder todo lo que han logrado’... Nos dijeron los guerrilleros que si nos uníamos todos las cosas se nivelarían y todos los campesinos en los otros sitios también iban a estar tranquilos.

### ...Y TAMBIÉN EN NICARAGUA

También en Nicaragua la utopía tuvo un alto componente agrarista. En un documento fechado en 1978, los tres comandantes de la tendencia tercerista del FSLN —Daniel Ortega, Humberto Ortega y Víctor Tirado—, después de proclamar la confiscación de todas las tierras de los Somoza y sus cómplices, lanzaron la siguiente oferta:

Y ya no habrá enormes latifundios en Nicaragua, ni tierras cercadas que nadie cultiva, pues toda la tierra será puesta a producir... El Frente Sandinista va a terminar con el tiempo muerto en el campo, porque vamos a procurar que se tenga trabajo todo el año. Y los cortadores de café, caña, tabaco, algodón, los macheteros y todos los que trabajen en la agricultura, van a tener paga buena y justa, y nadie va a ser engañado en las pesas y medidas, ni van a morir los cortadores envenenados con pesticidas.

En este caso, la utopía no anunció una redistribución de la tierra, sino una mejora de las condiciones de los obreros agrícolas. Pero fue, al fin y al cabo, una utopía agraria.

### EL “EJEMPLO LETAL” DE LA REVOLUCIÓN CUBANA

Estas utopías, que se quisieron alcanzar a punta de metralla, yacen en el siglo 21 en el panteón de los sueños, percibidas con mirada severa por actores muy diversos, especialmente por los mismos que intentaron impulsarlas cuando formaron parte de los movimientos guerrilleros y las organizaciones populares.

¿Qué dicen los científicos sociales de este impulso utópico? Entre todos destaca la figura del sociólogo Edelberto Torres-Rivas, quien en su juventud militó en el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Su último libro tiene un elocuente título *Revoluciones sin cambios revolucionarios* que, en sí mismo, es un juicio con sentencia condenatoria.

## CENTROAMÉRICA

Torres-Rivas rememora las pretensiones de los revolucionarios centroamericanos: “El movimiento surge con el propósito explícito de cambiar la sociedad, incluyendo de forma primaria el poder político, el Estado, sin cuyo derrumbe no se podría cambiar nada y menos volver más justa la sociedad”. Torres-Rivas asume así un enfoque claramente leninista y toma distancia de la visión socialdemócrata, que Lenin tachó de oportunista y filistea.

Posteriormente, arremete con acres críticas. Sobre El Salvador, concluye que, cuando en 1992 se firmaron los acuerdos de Chapultepec, “la guerra civil había terminado, el proyecto revolucionario mucho antes”. ¿Por qué? Porque

la aplicación del modelo de la revolución cubana, siempre evocada, se probó irrepetible en Centroamérica. Pero en ningún país el foco guerrillero se transformó en guerra popular, sino en todo lo contrario: en contrarrevolución, que apresuró la represión popular. De hecho, no tuvo éxito en ninguna parte del mundo y si hay que ser veraz, los fracasos que produjo llenaron de miles de víctimas las montañas y las calles, donde muchos creyeron que una victoria era posible. Se vivía en la convicción de que morir por la revolución era vivir en el ejemplo. Fue un ejemplo letal.

### LA UTOPIA DE LA REVOLUCIÓN EN NICARAGUA

El éxito de la insurrección en Nicaragua alimentó la expectativa de que “Si Nicaragua venció, El Salvador vencerá y Guatemala le seguirá”.

Ricardo Falla recuerda que

en la preparación de los combates regulares de la selva había un recuerdo al triunfo sandinista, que era el pre- anuncio de la victoria de la revolución guatemalteca... Las insurrecciones parciales en Nicaragua, la de septiembre de 1978 y las luchas que condujeron al triunfo en julio de 1979, fueron seguidas atentamente por radio con la esperanza de que en el Ixcán y en Guatemala se repetiría la misma victoria.

El triunfo sandinista sirvió para nutrir un “espíritu ofensivo permanente”, que desembocó en una represión aún más sangrienta. Los dirigentes de las guerrillas no valoraron que el triunfo de los sandinistas en Nicaragua había sellado el futuro

de los otros movimientos revolucionarios del istmo. Estados Unidos reforzó su apoyo a El Salvador, y los militares guatemaltecos aplicaron su estrategia de “quitarle el agua al pez”.

Sin embargo, los dirigentes siguieron profesando esa fe estalinista que impone sacrificios en el presente en aras del futuro prometido. Por eso, Walter Benjamin sostuvo, en un ensayo sobre el surrealismo, que es preciso “organizar” el pesimismo con fines políticos, a fin de contrarrestar el fácil optimismo de algunos izquierdistas.

### EL “ENEMIGO” ESTABA DENTRO

Al calor de la lucha se fueron abandonando muchos principios. Aun cuando la derrota mayor acaeció después —cuando el FMLN ganó las elecciones y no cumplió sus promesas, y cuando la URNG no pudo convertirse en una fuerza política de peso—, los síntomas de degradación se presentaron mucho antes y afectaron la propuesta utópica.

Ocurrió en El Salvador lo mismo que en Guatemala: “Muchos cuadros de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) no murieron en la sierra, sino asesinados en la ciudad. Fueron graves los enconos personales internos, no ideológicos, sino de ‘egos armados’. Hubo heroísmos y traiciones que no pueden ser olvidados”, señala Torres-Rivas.

Esas inquinas internas también fueron detectadas en El Salvador por el analista Mario Lungo. A su juicio, estaban basadas en discrepancias personales que tomaron la apariencia de divergencias y contradicciones, pero que tuvieron consecuencias lamentables, como ocurrió con el guerrillero de las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), a quien el historiador Jorge Juárez nos presenta como “Alejandro”: tres de sus hijos fueron ejecutados por miembros de la FPL, acusados de ser infiltrados, en la oscura etapa de “las redes enemigas”.

Roque Dalton es solo la figura más conspicua de una enorme lista que pudrió a los movimientos guerrilleros desde dentro, cuando mimetizaron los métodos y valores de sus adversarios.

Varias décadas después, el FSLN, en su segunda fase en el poder, sigue esos mismos pasos combatiendo, incluso eliminando, a muchos de sus antiguos militantes, señalándolos como agentes del imperialismo estadounidense.

## EL “TERROR ROJO” Y LA ESTRATEGIA TERRORISTA DEL ESTADO

Profundizando esa mimetización, las FAR —igual que el FMLN— cometieron una serie de ejecuciones de empresarios, periodistas, políticos, miembros del cuerpo diplomático y otros civiles, a veces asesinando a secuestrados, para cuya liberación ya se habían cumplido las condiciones exigidas, o cobrando rescates por secuestrados que habían muerto durante su captura o su cautiverio.

Ese “terror rojo” desgastó a las fuerzas revolucionarias y echó por tierra una imprescindible política de alianzas múltiples y el humanitarismo, que debía ser una virtud de los hombres y mujeres nuevos. La consecuencia no se hizo esperar: “El terror rojo no solo no aumentó el ánimo insurreccional sino que alimentó la estrategia terrorista de Estados Unidos y del Estado”, señala Torres-Rivas.

Y ese terror incubó la derrota, porque “se extendió por todo el país y fue declarado el estado de sitio. El ciclo de protesta/represión parecía terminar, las energías del actor revolucionario estaban ya agotadas. Esta acumulación de sangrientas derrotas no podía conformar una temperatura protoinsurreccional”.

Torres-Rivas sostiene que ya en los años 80 no existían condiciones revolucionarias. Lo que había era un movimiento popular que carecía de lazos con una dirigencia revolucionaria, y por eso fue rápidamente neutralizado con sangre. La inspiración cristiana de la lucha condujo a “una estela de dolor que parecía satisfacerse a sí misma”: vidas que se sacrifican porque perdiéndose se salvan, olvidando el carácter terrenal de la utopía revolucionaria, “pues es en este mundo donde las injusticias se combaten y la felicidad se experimenta”.

La dirigencia revolucionaria, afirma, tuvo su responsabilidad: “La matanza no se previó y luego no se evitó. La responsabilidad fue de la comandancia, pues ya se vivía un proceso de violencia armada, y debieron estar preparados para ella”. La comandancia vivió el triunfalismo inspirado en la revolución sandinista, pero no vio que ese triunfo redobló los operativos contrainsurgentes.

Los involucrados, en cambio, no sabían en qué se metían, como le sucedió a numerosos guerrilleros en El Salvador: “Muchas personas evocan los sentimientos de justicia e igualdad que los movieron hacia su

militancia al lado de los izquierdistas. A pesar de ello, la idea o el enrolarse en una guerra civil sangrienta estaba bien lejos de sus expectativas”.

Ivon Le Bot hace eco de las críticas al Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y a la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), que se ufanaron de “haber movilizado a la población india”, por haberla arrasado “a una guerra que no era suya”.

## “FUIMOS REVOLUCIONARIOS A DESTIEMPO”

El saldo de estas tensiones, represiones, errores estratégicos, ceguera ante los signos de los tiempos, degradaciones, mimetizaciones e instrumentalizaciones no ha sido favorable a los sueños utópicos. Según Torres-Rivas,

en los tres países donde hubo conflicto bélico y acuerdos de paz, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se produjo el fin de los sueños socialistas, que terminaron en la mesa de negociaciones con el enemigo, en condiciones que eran en sí mismas una negación de los principios que originaron aquel impulso violento y renovador.

La utopía fue concebida y procurada en mal momento: los sueños no solo fueron imposibles, sino que les faltó el cronotopos: “La voluntad frente a los hechos nos colocó, sin saberlo, a contrapelo de la historia. Fuimos revolucionarios a destiempo... Objetivos reformistas con actores armados y ánimo radical, nadando contra el flujo predecible de la corriente, de la dirección en que se movía el flujo universal de la historia”, concluye Torres-Rivas.

## LUCHAS IMPRESCINDIBLES EN EL TIEMPO DE LOS IMPOSIBLES

A juicio de Torres-Rivas, la revolución cubana marcó el fin de la era de las revoluciones, tomando en cuenta que la sandinista solo pudo sostenerse durante una década.

Con el triunfo de la revolución cubana desaparecieron del contexto internacional las condiciones de posibilidad de futuras revoluciones. Pero persistían las condiciones que alentaron las luchas: oligarquías medianamente transmutadas en burguesías industriales y comerciales, parapetadas tras sistemas semifeudales, que solo podían ser mantenidos por un juego político antidemocrático, racista y crecientemente apoyado por el militarismo.

## CENTROAMÉRICA

La paradoja de los utópicos insurrectos centroamericanos fue terrible: libraron una lucha imprescindible, pero en el tiempo de los imposibles. La revolución fue más necesaria cuando fue más imposible. Y aunque los objetivos reformistas hubieran podido ser alcanzados por una revolución democrática, el método armado y la retórica incendiaria los arrastraron hacia una pretensión en ese momento imposible: cambiar el sistema.

La historia pasó la factura, porque no se cambió el sistema ni se alcanzaron los objetivos demoburgueses de libertad, democratización institucional, modernización y ensayo de otros modelos de desarrollo. Los guerrilleros terminaron en la mesa negociadora dejando a un lado sus ambiciosos objetivos iniciales y aceptando el orden burgués: “Las izquierdas centroamericanas ‘hicieron la revolución’, pensando en el Che que la Harnecker popularizó, sin obtener cambios revolucionarios. Ni siquiera la democracia política, liberal, salió de allí”, sentencia Torres-Rivas.

### **TAMPOCO LLEGÓ LA UTOPÍA DE LA PAZ**

Después de seis años de firmados los acuerdos de paz, el sociólogo Juan Hernández Pico hizo un catálogo —en modo alguno exhaustivo— de las taras que la izquierda guatemalteca ha exhibido en la postguerra: caudillismo, mutuas descalificaciones, fraccionamiento, deserciones de cuadros importantes, desconexión con el pueblo, incapacidad de renovar líderes, dirigentes acusados de abuso sexual, falta de legitimidad y resistencia a los procedimientos democráticos por “atavismos leninistas” que desembocaron en problemas de democracia interna, entre otras falencias de quienes esgrimieron una utopía y en la postguerra hicieron aguas al pretender jugar un rol en la democracia electoral.

El periodista Héctor Silva Ávalos mostró, en una bien documentada investigación, cómo el primer gobierno del FMLN colocó al general Munguía Payés en posición de adjudicar puestos estratégicos para la seguridad ciudadana a oficiales que habían sido removidos de sus cargos por sus vínculos con el crimen organizado.

Posteriormente, el presidente Funes fue acusado de cinco delitos que incluyen enriquecimiento ilícito y malversación de fondos. La historia se repite con fatalidad: cuando más necesitamos una dirigencia de izquierda unificada y ética, más dividida y corrupta se nos muestra.

La utopía desarmada no ha sido más decente ni más realista que cuando estuvo armada. En Nicaragua, y bajo el mando de Daniel Ortega, llegó al extremo de transformarse en pesadilla armada con más de 325 asesinatos perpetrados en 2018 por sus fuerzas policiales y paramilitares.

Las utopías centroamericanas fueron colectivas no por ser producto de un pensamiento —o un inconsciente— colectivo, sino por una visión de futuro para una colectividad y no solo para los individuos que la soñaban. Por eso, son utopías sociales. Hubo utopías revolucionarias, reformistas, desarrollistas, asimilacionistas y liberales, y una mezcla de dos o más de estas.

Las revolucionarias inspiraron los movimientos insurgentes que protagonizaron las guerras de los años 70 y 80. Eran utopías que querían cambiar el sistema y que, repitiendo el juicio lapidario de Torres-Rivas, no engendraron ni siquiera una socialdemocracia. Las sucedió la utopía de la paz, que tampoco llegó.

### **EL DECLIVE UTOPÍCO SE RETRASÓ EN CENTROAMÉRICA**

Debido a esta acumulación de desencantos, podemos decir que el declive utópico que Mannheim creyó ver a principios del siglo 20, tuvo lugar en Centroamérica mucho más tarde y por la reconfiguración de la realidad mundial: por el colapso del bloque socialista europeo y por la transformación de la sociedad agraria del istmo en otro tipo de estructura socioeconómica, con los cambios culturales concomitantes. Resultado: un adiós a los viejos sueños.

¿Cómo valoraron o no estas utopías, no ya desde el análisis social, los escritores, la literatura? ¿Y cómo la vivieron o la sufrieron mujeres y hombres en la calle? Eso queda para la próxima... *Continuará...*

## No más mujeres asesinadas. Justicia

Para el movimiento feminista y de mujeres, el 25 de noviembre, **Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**, es una jornada de lucha para denunciar los alarmantes niveles de agresiones que se dan en los cuerpos y las vidas de las mujeres.

En Honduras, esta lucha cobra mayor relevancia debido a la violencia extrema que cada 18 horas asesina a una mujer. Todo frente a un Estado agresor que avala la impunidad. Aún no hemos cerrado el año, y las estadísticas hacen el recuento de al menos 270 mujeres asesinadas este 2019. En apenas el uno por ciento de los crímenes se conoce el asesino o se comenzó el proceso de investigación.

La violencia que enfrentan mujeres, adolescentes y niñas, está reforzada por la militarización que reprime a toda la población que lucha por el cumplimiento de sus derechos, pero se ensaña de forma diferenciada con las mujeres.

Esa militarización implica un control permanente en las calles, con gran número de hombres armados: el crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas que, en muchas ocasiones, orillan a las mujeres a involucrarse en actos ilícitos. Y esta situación en lugar de disminuir, aumenta.

Más allá del discurso expresado por diversos funcionarios públicos, la asignación presupuestaria evidencia que no existe voluntad política para invertir en áreas de desarrollo y mejorar la vida de las mujeres. Se descuidan las escuelas, los centros de salud, la generación de empleos y el campo, para seguir dándole millones a militares y policías, a pesar de que son sinónimo de mayor inseguridad para la gente.

Este 2019, el Presupuesto General de la República apenas logró un aumento para educación de un 3% y para la salud de 1.8%, mientras que para Seguridad y Defensa superó el 7%. El dato es escandaloso, considerando que no estamos en guerra declarada.

Y si ese fuera el caso, es una guerra de los grupos criminales que tienen las riendas del Estado y que ahora lo convirtieron en narcogobierno y que, para mantenerse en el poder, deben pagar millonarios favores a los cuerpos de seguridad. El fusil se ha impuesto a la voluntad ciudadana.

Frente a esta realidad, el sistema de seguridad y justicia sigue sin estar preparado y sin contar con los mecanismos que permitan a las mujeres garantizar sus derechos y tener acceso a la justicia. Y es que, además, los operadores de justicia manifiestan indiferencia ante los casos de las mujeres que han sido víctimas de la violencia de distinto tipo y exigen justicia.

Hay femicidios o muertes violentas contra mujeres, cuando el Estado no asegura las condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en las calles y en la casa. El Estado hondureño está en la obligación de impulsar acciones de prevención, investigación y sanción de los asesinatos de las mujeres. Únicamente así, garantizaremos la no repetición de crímenes.

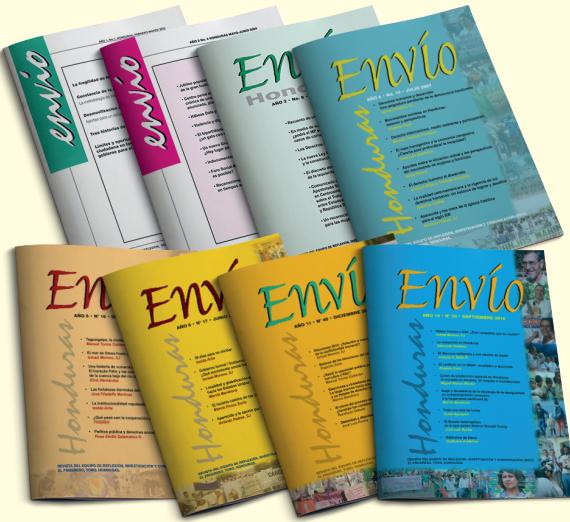


CONTRIBUYENTES SOLIDARIOS



**Envío**  
**Honduras**  
AÑO 17 • N° 60 • NOVIEMBRE 2019

## Únase usted también a los lectores de *Envío-Honduras*



### PUESTOS DE VENTA:

- **Tegucigalpa**  
Librería Guaymuras, Avenida Paz Barahona,  
Edificio Barrientos, N° 1212  
Teléfono: +504 2222-4140 / +504 3367-3941
- **El Progreso**  
Radio Progreso  
Librería La Comuna  
Casa San Ignacio
- **Tocoa**  
Librería Guadalupe Carney

Precio: L 40.00

Una visión crítica de la realidad y una respuesta a los desafíos de Honduras en el siglo XXI.

Suscríbase llamando a los teléfonos 2647-4227, 2648-1412 y 2648-1413, escribiendo al Apartado Postal No. 10, El Progreso, Yoro, o al e-mail: [enviohonduras@eric-sj.org](mailto:enviohonduras@eric-sj.org)

También puede hacerlo personalmente, en la sede del ERIC-SJ ubicada en Casa San Ignacio, Zona de la Compañía, contiguo al Instituto Técnico Loyola, El Progreso.

[www.eric-sj.org](http://www.eric-sj.org)

