

EL CASO DE HONDURAS

A. Contexto general

1. La situación del país

A partir del año 1980, la sociedad hondureña inició un difícil proceso de transición política desde los gobiernos militares, autoritarios e intolerantes, hacia nuevas formas de organización política y social que permitieran construir un sistema institucional más abierto y plural, instancias más participativas y descentralizadas, así como un Estado de Derecho basado en el respeto a los derechos humanos, en el cumplimiento de la ley, en la lucha contra la impunidad y a favor de niveles más transparentes y eficientes en la gestión pública.

La transición política, para ser viable y real, debía acompañarse por un sostenido proceso de modernización del Estado, que dio inicio en 1991 con el apoyo decidido de los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial, y numerosos países amigos de la comunidad cooperante.

Este proceso de modernización del Estado, cuyos dos ejes básicos eran la reforma del sistema político y la reforma de la administración y la gestión pública, como era de esperar, encontró fuerte resistencia al interior del Estado mismo y de parte del sistema político tradicional del país. Una de sus principales debilidades, sin duda alguna, fue que surgió como el resultado de una fuerte condicionalidad externa, con pocas o muy débiles raíces internas que lo ubicaran

en la sociedad hondureña como un tema clave de la agenda nacional.

A esto se debería agregar que las condiciones del entorno regional centroamericano, caracterizado por la convulsión política y militar de los países vecinos, no favorecían el desarrollo y consolidación del proceso modernizador ni la democratización misma del Estado. Los actores políticos, especialmente los grandes partidos tradicionales - el Liberal y el Nacional -, todavía cargaban con el lastre de 18 años de regímenes militares y se encontraban débiles, sin la energía social necesaria para poner en práctica la modernización del país. El protagonismo castrense, aunque menos evidente que en el reciente pasado, seguía ocupando un lugar de privilegio en el escenario nacional, estimulado por la geoestrategia regional y las influencias de la guerra fría en el ámbito centroamericano.

En tales circunstancias, el proceso de transición política hacia la democracia, aunque evidente y en marcha, había nacido fuertemente condicionado por al menos tres factores importantes:

- a. La presencia protagónica de los actores militares, potenciados por su rol en la crisis política y militar de Centroamérica.
- b. La debilidad institucional y política de los partidos después de 18 años de gobiernos militares, que les mantuvieron marginados y subordinados en el ejercicio del poder político.

- c. La vulnerabilidad misma de la transición, influida en gran parte por factores externos y escasamente asentada al interior de la sociedad civil y política, como un tema central de la agenda nacional. La transición comenzó, en buena medida, más como una concesión obligada de parte de los militares, forzados por presiones exógenas, y no como el resultado de una conquista de nuevos espacios por parte de la clase política local.

En virtud de estos factores, la transición política en Honduras inició como un proceso ambiguo y vacilante, especialmente en el **primer periodo** que va del año 1980 al año 1984. Era una transición tutelada y vigilada por el factor castrense.

En un **segundo periodo**, que podría ubicarse entre los años 1985 y 1990, la transición política va adquiriendo gradualmente más dinamismo social, mientras los partidos políticos se sitúan mejor en el escenario nacional. La influencia castrense empieza a debilitarse poco a poco y los políticos civiles cada vez obtienen más y mejor presencia en el Estado. Este periodo coincide con el desarrollo exitoso de los procesos de paz en la región, los que adquieren mayor fuerza y coherencia a partir de los famosos Acuerdos de Esquipulas II de 1987.

A partir del año 1990 - **tercer periodo** de la transición política hacia la democracia -, el proceso cobra mayor fuerza e impulso, en las nuevas condiciones de paz y reconciliación en el istmo centroamericano. No es casual

que el programa de modernización del Estado inicie precisamente en esta fase del desarrollo transicional.

Surge poco a poco una nueva institucionalidad en el Estado hondureño. Mediante decreto 134-90 es aprobada la Ley de Municipalidades, que sustituye la obsoleta ley de 1927, dando así paso a una nueva legislación a favor de la descentralización política del Estado y el desarrollo local. Organismos como el Ministerio Público y sus primeras nueve Fiscalías Especiales (Mujer, Etnias y Patrimonio Nacional, Corrupción, Narcotráfico, Derechos del niño, Medio ambiente, Defensa de la Constitución, Derechos de los consumidores, Derechos Humanos, etc.) inician su funcionamiento en 1994. En ese mismo año, en diciembre, el Congreso Nacional eleva a la categoría de figura constitucional al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que ya había surgido por decreto ejecutivo como institución nacional en 1992. Un año después, en 1995, es aprobada la Ley Orgánica del Comisionado Nacional, creando así la figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo en la legislación hondureña. En 1996 surgió la Policía de Investigación Criminal (DIC), bajo la responsabilidad de autoridades civiles y como una dependencia auxiliar en las funciones de la Fiscalía General de la República. El mecanismo del voto domiciliario, en tanto que instrumento para acercar la urna al elector y facilitar la participación de los votantes, entra en funcionamiento a partir de las elecciones de 1997 y, en ese

mismo año, se pone en práctica el uso del voto separado para elegir al Presidente, a los alcaldes y a los diputados. Como resultado del trabajo técnico realizado por el Registro Nacional de las Personas (RNP), la ciudadanía contaba ya con una nueva y más confiable Tarjeta de Identidad, lo que concedía a los procesos electorales más credibilidad y transparencia. En diciembre de 1996, mediante el decreto 218-96, fueron aprobadas importantes reformas a la Ley General de la Administración Pública, vigente desde 1986. Estas reformas, que entraron en vigor en enero de 1997, introdujeron sustanciales modificaciones en el sistema centralista de gobierno. Importantes dependencias estatales, que habían estado de facto bajo el control de las Fuerzas Armadas, fueron pasando gradualmente a la órbita del gobierno civil: la compañía telefónica (HONDUTEL), la Dirección de la Marina Mercante, la Dirección de Aeronáutica civil, el Instituto Geográfico Nacional (cartografía), la Empresa Nacional Portuaria, etc. Desde 1990, a través del decreto 18-90 y del nuevo programa de ajuste económico, las Fuerzas Armadas habían perdido ya sus privilegios en materia de exoneraciones y dispensas fiscales. En 1998 fue creada la nueva Secretaría de Seguridad, al frente de la cual fue nombrada una mujer, y aprobada la Ley Orgánica de la Policía Nacional, quedando así oficializada la separación definitiva de la policía con respecto a la estructura interna de las Fuerzas Armadas.

Poco a poco el andamiaje estatal se va desmilitarizando, al tiempo que los partidos políticos y el liderazgo civil van ampliando sus espacios de actividad y control. La sociedad hondureña se va volviendo gradualmente más abierta y tolerante, más plural en sus manifestaciones políticas (desde 1993 entra en funcionamiento pleno un nuevo partido político - el de Unificación Democrática -, una coalición que integra a las antiguas fuerzas izquierdistas del país) y, por lo tanto, menos autoritaria. El país es ahora más democrático que antes pero, al mismo tiempo, sigue conservando los preocupantes niveles de pobreza y exclusión social que se mantienen amenazantes sobre la gobernabilidad democrática y la estabilidad política.

Durante el desarrollo de esta fase en la transición hacia la democracia tiene lugar el fenómeno natural del huracán Mitch, una fuerza arrasadora que destruyó gran parte del país y causó miles de muertos y damnificados, a finales de octubre y los primeros días de noviembre de 1998.

El huracán, al desencadenar su fuerza destructora sobre Honduras, encontró un país pobre, frágil y muy vulnerable. De acuerdo al Informe sobre el estado del desarrollo humano en el mundo, elaborado en ese año por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras ocupaba el lugar 114 entre 174 países analizados, lo que sin duda indicaba un lamentable y deficiente estado de las condiciones materiales y sociales de vida. El ingreso promedio

anual per capita era de apenas 730 dólares, uno de los más bajos en el continente americano. Un poco más de la cuarta parte de la población hondureña no sabía leer ni escribir y tan sólo el 15 % de su Población Económicamente Activa (PEA) había cursado los estudios secundarios, mientras un reducido 3 % los universitarios. Los servicios de salud cubrían únicamente al 65 % de la población, especialmente en las áreas urbanas, y más de un millón de hondureños todavía no recibían los beneficios del agua potable.

Aunque los recursos naturales son generosos y propicios para facilitar el desarrollo sostenible del país, sus recursos humanos seguían siendo muy deficientes. El crecimiento económico era desigual y errático. El país figuraba, y todavía hoy sigue figurando, entre los tres primeros en América Latina por sus niveles de desigualdad social y falta de equidad en la distribución del ingreso, mientras que sus niveles de producción son reducidos y sus índices de competitividad se mantenían y aún mantienen como los más bajos en la región centroamericana. Todo este cuadro de carencias y problemas sociales se produce y reproduce en un escenario en donde la población crece a un ritmo preocupante cercano al 3% anual.

Este era el país que encontró en su ruta de destrucción y muerte el huracán Mitch: un país avanzando lentamente hacia la democracia pero con un gravísimo déficit en cuanto a la pobreza y la equidad social.

La dinámica avasalladora del huracán puso al descubierto las profundas debilidades de Honduras, especialmente en los campos de su vulnerabilidad social y ambiental, en su fragilidad institucional y en el relacionamiento del Estado con la sociedad. Pero, al mismo tiempo, el huracán sacó a flote la energía social subyacente en numerosas organizaciones no gubernamentales diseminadas en los puntos más inesperados del territorio nacional; reveló el rol y la importancia que pueden y deben tener los gobiernos locales en el manejo de situaciones de emergencia y crisis; mostró la fuerza y vitalidad de numerosos actores sociales y políticos en el ámbito de las comunidades y en áreas en donde la presencia del Estado ha sido débil o inexistente. De alguna manera, el huracán funcionó como un estímulo, en condiciones de emergencia, para relanzar el protagonismo de la sociedad civil. El huracán, en síntesis, sirvió también como un catalizador de las debilidades y fortalezas de la sociedad y del Estado.

A partir del huracán Mitch, la sociedad hondureña ha experimentado modificaciones sustanciales y estratégicas en su relación con el Estado, de la misma forma que han cambiado las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, entre el sistema político y la sociedad civil, entre los partidos políticos y la ciudadanía.

Después del huracán Mitch era imprescindible introducir cambios importantes en la jerarquía de las prioridades de la agenda nacional. Una nueva

condicionalidad externa, impulsada por los principales países y organismos cooperantes, iba tomando forma y relanzando a un primer plano del escenario temas tales como la participación ciudadana, la descentralización política y administrativa del Estado en relación estrecha con la lucha por la erradicación de la pobreza, el control social sobre la gestión pública, la reducción de la vulnerabilidad ambiental, la reforma del sistema de administración de justicia, el diseño de políticas integrales de seguridad ciudadana, la reforma del sistema político-electoral, la necesidad de contar con políticas de largo plazo, asumidas como propias por el Estado, la urgencia de preparar y poner en práctica una nueva visión del país que la sociedad hondureña quiere construir a mediano y largo plazo. El huracán, en forma decisiva, contribuyó también a cambiar y rediseñar la naturaleza de la cooperación externa y de sus mecanismos de coordinación in situ.

Esta nueva agenda, impulsada en gran medida desde afuera, pero enraizada en las condiciones reales de la sociedad hondureña post Mitch, quedó ampliamente reflejada en la llamada Declaración de Estocolmo, que fuera aprobada durante la Segunda Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, en mayo de 1999, en la capital sueca.

Y así, de esta forma, la dinámica de modernización y transformación política iniciada en los años ochenta, al comenzar la transición hacia la democracia,

encontró un nuevo impulso a partir del huracán Mitch y sistematizó sus prioridades y estrategias en el texto de la Declaración aprobada en Suecia.

B. Las elecciones generales de 2005

Las más recientes elecciones generales celebradas en Honduras el pasado 27 de noviembre de 2005 - el octavo proceso electoral desde el inicio de la transición política hacia la democracia en 1980 -, que dieron como resultado el triunfo del Partido Liberal (PL) y de su candidato Manuel Zelaya Rosales, se produjeron en un novedoso contexto jurídico e institucional, marcado por la vigencia de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), aprobada por el Congreso Nacional en el mes de mayo de 2004.

La aprobación de esta nueva legislación electoral fue el resultado de una reforma política e institucional pactada por los cinco partidos políticos legalmente existentes en Honduras, en el mes de septiembre del año 2001. Los llamados "Pactos o Acuerdos políticos de septiembre 2001", que incluyen el "Manifiesto de los partidos políticos al pueblo hondureño" y el "Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI", fueron ampliamente discutidos y firmados por las cúpulas dirigentes y los candidatos presidenciales de los cinco partidos políticos dos meses antes de que se llevaran a cabo las elecciones generales del año 2001. De acuerdo a esos

documentos, que fueron avalados por una veintena de organizaciones de la sociedad civil y por observadores de la comunidad cooperante internacional, los partidos políticos asumieron el compromiso de poner en marcha un conjunto de reformas políticas e institucionales, así como "redactar un proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que modernice el régimen electoral y mejore las posibilidades de la competencia política".

Las elecciones del año 2005 se llevaron a cabo bajo las reglas establecidas en la nueva Ley, que introdujo algunas formas novedosas en el proceso electoral - el voto personalizado, la inclusión de la fotografía de todos los candidatos a diputados, mayores posibilidades para el ejercicio del voto cruzado, etc. - y abrió mejores espacios para que la ciudadanía pudiera votar y elegir al mismo tiempo. El viejo sistema basado en la Ley anterior reducía el espectro de posibilidades de los electores y cobijaba a los candidatos a diputados bajo la sombrilla protectora de sus respectivos candidatos presidenciales. El elector votaba por un presidente pero, al mismo tiempo, favorecía con su voto a la planilla de diputados que acompañaban a ese candidato presidencial. El uso de la fotografía fue un elemento positivo y renovador en las últimas elecciones generales. Sin embargo, quizás lo más importante fue la posibilidad que tuvieron los electores para cruzar sus votos entre las diferentes candidaturas y al interior mismo de sus propios partidos. Se produjo así un elemento nuevo

en los procesos electorales hondureños: el cruce intrapartidario e interpartidario del voto en la elección de los futuros diputados. Este simple hecho convirtió al proceso electoral en una opción más abierta y permisiva.

Las nuevas características del último proceso electoral, en particular el uso de la fotografía y la individualización de las opciones, influyeron mucho en los altos costes de la campaña electoral que, aunque más restringida en el tiempo - oficialmente sólo debía durar noventa días -, fue tan intensa y disputada como las campañas anteriores, especialmente la del año 2001. La prohibición de la publicación comercial de las encuestas durante los últimos noventa días inmediatos a la fecha de las elecciones, fue también un nuevo elemento, incorporado por la recién aprobada LEOP.

Las elecciones de noviembre de 2005 han sido las elecciones generales con mayor nivel de observación y vigilancia ciudadanas. Un total de seis mil observadores ciudadanos, escogidos por diversas organizaciones de la sociedad civil, vigilaron de cerca el proceso electoral desde el momento de la apertura de las urnas hasta el inicio mismo del escrutinio final.

Al mismo tiempo, estas fueron las segundas elecciones en la llamada Honduras post Mitch, es decir el segundo proceso electoral que se lleva a cabo en las nuevas condiciones políticas y sociales posteriores al huracán Mitch y en el marco de los Acuerdos políticos de septiembre 2001. Fue también la

segunda ocasión en que participa en un proceso electoral general la llamada "generación de la transición", es decir los hondureños (as) que cumplieron sus 18 años - edad legal para poder votar - a partir de 1980, año en que dio inicio el proceso de transición política desde los regímenes militares hacia los gobiernos civiles democráticamente electos.

Una de las características más destacadas de este proceso electoral fue el elevado índice de abstencionismo - un 49.7 % -, el más alto en los ocho torneos electorales celebrados en los veinticinco años de la transición política hondureña.

Una lectura preliminar del significado de los altos índices de abstencionismo en este proceso electoral apunta en la dirección de los grandes flujos migratorios hacia el exterior, especialmente hacia los Estados Unidos, que se han intensificado en los últimos años, sobre todo después del huracán Mitch. Casi un 15 % de la población hondureña vive, legal o ilegalmente, fuera del país. La mayoría de estas personas poseen su tarjeta de identidad y, por lo mismo, están debidamente incluidas en el Censo electoral, de tal manera que al hacer el recuento de la asistencia a las urnas aparecen como abstencionistas pasivos. Aunque la nueva legislación electoral contempla el mecanismo del voto en el exterior, lo cierto es que las dos ocasiones en que se ha puesto en práctica - 2001 y 2005 - arrojan experiencias desconsoladoras. En las

elecciones del año 2001 se registraron en los consulados hondureños en Estados Unidos 10,826 electores pero sólo ejercieron el sufragio 4,541 votantes. En las últimas elecciones generales, las de 2005, la situación empeoró: de 11,510 registrados apenas votaron 464. Un fracaso total.

Aunque la constante emigración de hondureños hacia el exterior es un factor clave a tomar en cuenta al momento de valorar el volumen e impacto del abstencionismo electoral, lo cierto es que también se debe tomar en cuenta un innegable sentimiento de desafección política e incipiente desencanto con los procesos electorales y la credibilidad del sistema político y del sistema de partidos en general. Una reciente encuesta promovida por la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) con el fin de medir la percepción sobre el proceso político-electoral de 2005 y las expectativas ciudadanas sobre la democracia, realizada entre el 03 de abril y el 11 de mayo de este año, muestra algunos datos muy reveladores. Para el caso, ante la pregunta sobre la calidad de la democracia y su eficacia como sistema político, el 40 % de los encuestados contestó que "la democracia no funciona en Honduras (y por eso es necesario) buscar un régimen más autoritario". La tentación autoritaria se ve reforzada por la innegable percepción de alarmante inseguridad ciudadana en que está sumida la sociedad hondureña.

Las deficiencias técnicas en el proceso de registro de los electores, en la

confección del censo electoral, el reiterado retraso en la entrega de las tarjetas de identidad y la evidente y grosera politización partidaria, con su inevitable dosis de sectarismo y clientelismo políticos, del Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuya estructura administrativa fue directamente repartida entre los dos grandes partidos tradicionales y su minúsculo aliado, el partido Demócrata Cristiano, también son factores a considerar al momento de valorar las causas y el significado del alto volumen del abstencionismo electoral.

Este preocupante abstencionismo en las últimas elecciones resalta todavía más si se le compara con el índice de 18 % de abstencionismo registrado en los primeros procesos electorales al inicio de la transición política. El evidente deterioro que afecta la credibilidad del sistema político electoral se refleja en una creciente indiferencia o abierto rechazo por parte de los nuevos electores, tal como lo reflejan diversas encuestas realizadas al respecto. Honduras es un país joven, con el 52 % de su población menor de 18 años, y es precisamente entre los jóvenes entre los cuales se manifiesta con mayor intensidad el descreimiento en relación a las reglas políticas del sistema.

Debido al alto nivel de abstencionismo, el vencedor de las pasadas elecciones, el actual presidente liberal Manuel Zelaya, recibió apenas el 23 % del respaldo electoral entre todos los ciudadanos que ejercieron el voto. Mientras el candidato ganador recibió un total de 999,006 votos, equivalentes al 49,9 %

del total de votos depositados, el gran perdedor, el candidato del Partido Nacional, recibió 925,243 votos, o sea el 46,2 %, lo que marca una diferencia entre ambos de apenas 3,7 %. Fue una elección en extremo polarizada y muy cerrada, salpicada de dudas y cuestionamientos, sobre todo por la ineficiencia manifiesta de los organismos electorales, especialmente el ya mencionado TSE, y su inevitable tardanza en publicar los datos finales del proceso (26 días), los que, además, resultaron incompletos, dejando sin contar por razones técnicas varios miles de votos que, al menos, podrían haber cambiado un tanto el orden y número de los diputados electos por cada partido político. Se calcula que al menos cien mil votos quedaron sin contar, a causa de lo que el TSE llamó eufemísticamente "inconsistencias de las actas electorales". Los votos nulos, que sobrepasaron con creces el número de votos obtenidos por los tres partidos pequeños juntos (77,659), así como los sufragios en blanco, nunca fueron contados oficialmente por el Tribunal electoral y hasta la fecha se desconoce su verdadero número e impacto en los resultados totales. De esta forma, el TSE sentó un precedente funesto en la historia electoral del país, causándole un grave daño a la incipiente cultura política democrática y a la credibilidad misma del sistema electoral.

El actual presidente Manuel Zelaya es el gobernante hondureño con el menor respaldo electoral, en términos porcentuales relativos al volumen de votantes

reales, en los últimos veinticinco años desde que comenzó la transición política hacia la democracia. La fragilidad del consenso electoral en torno a su candidatura y la debilidad del respaldo obtenido, condicionan la relativa fortaleza de su gobierno y el vulnerable sentido de legitimidad política y social que lo anima.

Finalmente, es importante señalar que las elecciones generales de 2005 se llevaron a cabo en un contexto de crecimiento económico muy saludable y esperanzador, entre el 4,5 y el 5 % del Producto Interno Bruto (PIB). Este crecimiento, además, se produjo en el marco de la condonación de un poco más del 60 % de la deuda externa del país y entre las crecientes expectativas de la población en torno a la ejecución pronta y eficiente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Las abundantes esperanzas de los hondureños, especialmente las mayorías pobres, en el buen uso de los recursos que serán liberados por la condonación de la deuda, incrementan el nivel de las demandas sociales y generan una mayor capacidad de movilización ciudadana, particularmente en los ámbitos municipales y entre los gobiernos locales en las comunidades.

C. El nuevo gobierno hondureño: perspectivas y escenarios posibles

A pesar de haber obtenido un respaldo electoral disminuido y escaso - apenas

el 23 % de los votantes -, el nuevo presidente electo decidió conformar un gobierno exclusivamente de partido, sin dar espacio a otras fuerzas políticas ni convocar aliados que podrían haber generado más cohesión y mejores niveles de consenso político en torno al futuro gabinete ministerial, a pesar que la propia Constitución de la República, en su artículo 5, aconseja la "participación de todos los sectores políticos en la administración pública".

Para complicar más la situación, Zelaya optó por distribuir los principales cargos del nuevo gobierno entre los diferentes precandidatos presidenciales liberales (siete en total) que habían perdido la batalla frente a él mismo en las elecciones internas de febrero de 2005. De esta forma, el gobierno quedó repartido entre distintos líderes y lideresas del partido, que muy pronto empezaron a convertir sus espacios institucionales en pequeños islotes de poder, transformando al aparato estatal en un gigantesco archipiélago administrativo en donde prevalece una buena dosis de incoherencia e improvisación.

Pero, además, el Presidente Zelaya, en atención a su peculiar sentido de la intuición y el olfato político, redistribuyó funciones, luego de haber distribuido ya los cargos y ministerios. De esta forma, sin proponérselo, generó una nueva dinámica de caos y confusión que favorece la lucha entre los diferentes funcionarios que se disputan espacios jurisdiccionales de poder o

influencia, preservando con excesivo celo sus propias áreas administrativas o invadiendo abusivamente las ajenas.

Zelaya ha construido una especie de red de lealtades paralelas al interior de su aparato gubernamental, lo que, como era de esperar, ha estimulado las disputas institucionales, los celos y las rencillas entre diferentes funcionarios y ministros. En apenas ocho meses de gobierno, Zelaya ha perdido, por despido disfrazado o renuncia solicitada, varios de sus principales colaboradores que han debido abandonar el engranaje gubernamental, ya sea por discrepancias con la lógica caótica del Presidente o por irregularidades cometidas en el manejo transparente de los recursos públicos.

A pesar de su reiterada promesa de mantener la separación necesaria entre el partido ganador y el gobierno, convirtiendo al primero en una especie de contralor político del segundo, para lo cual era preciso que los integrantes del Consejo Central Ejecutivo del Partido Liberal (PL) se mantuvieran en sus cargos partidarios, sin integrarse en los cuadros del gobierno, lo cierto es que, como tantas otras, ésta también fue una promesa incumplida. La mayoría de los dirigentes partidarios, tanto de la vieja guardia (Rafael Pineda Ponce, Ministro de Educación o Jorge Arturo Reina, Ministro de Gobernación y Justicia) como de la nueva generación (Milton Jiménez, Canciller; Arístides Mejía, Ministro de Defensa; Marlon Lara, Ministro del Fondo Hondureño de

Inversión Social; Yani Rosenthal, Ministro de la Presidencia; Hugo Noé Pino, Ministro de Finanzas, primero, y en la actualidad representante de Honduras ante el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo; Gabriela Núñez, Presidenta del Banco Central, etc) están colocados dentro del gobierno y, para conciliar la ambigüedad de sus posiciones, muchos de ellos han solicitado y recibido un discreto y oportuno "permiso temporal" para retirarse de sus funciones como dirigentes partidarios.

Como corolario de esta situación anómala, el partido gobernante ha quedado en la práctica sin una dirección definida, sometido a los vaivenes y directrices personales de su presidenta, Patricia Rodas, quien, con incómoda frecuencia, suele dar la impresión de ser una integrante más del gabinete ministerial y no una dirigente partidaria, capaz de poner la distancia necesaria con respecto al gobierno que prometieron vigilar y controlar. El partido se va convirtiendo gradualmente en un apéndice inofensivo del gobierno, un instrumento de movilización al servicio del Presidente y de sus más cercanos colaboradores.

Pero mientras la cúpula partidaria se integra y disfruta en el reparto del poder gubernamental, los llamados activistas, esos militantes diligentes que organizan, movilizan y canalizan el apoyo y las esperanzas de las bases partidarias, se han convertido en un verdadero dolor de cabeza para la dirección partidaria y para el gobierno mismo. Reclaman, cada vez con más

virulencia (se han tomado por la fuerza en dos ocasiones las oficinas del CCEPL), su cuota en la distribución del pastel oficial, exigiendo empleos y favores para ellos y sus representados. La presión de los llamados activistas, una especie que cada vez ocupa más espacios y adquiere mayor capacidad de reclamo al interior de las estructuras partidarias, favorece el afianzamiento del clientelismo y refuerza la visión patrimonial del Estado que comparten por igual las cúpulas dirigentes de los dos grandes partidos tradicionales en Honduras.

A las demandas de sus propios seguidores políticos, el gobierno ha debido sumar una creciente como preocupante ola de conflictividad social que registra ya, en los primeros seis meses de la Administración zelayista, más de 150 conflictos sociales de diverso tipo, entre los que destaca por su magnitud e impacto el que fuera protagonizado por los gremios magisteriales (maestros de primaria y secundaria en el sistema de educación pública) en los meses de julio y agosto recién pasados. El crecimiento de las demandas sociales obedece, en parte, al exceso de promesas y ofertas durante la campaña electoral, así como al exceso de expectativas y esperanzas que ha despertado entre la población pobre del país la condonación de la deuda y la conclusión alegre de que en este año habrá dinero en abundancia para poner en marcha la llamada Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). El ciudadano de a pié,

que no conoce ni puede conocer los vericuetos y laberintos de las finanzas públicas, asume fácilmente que condonación equivale a dinero fresco, a una lluvia de millones que caerá, como por arte de magia, sobre las comunidades más desfavorecidas y miserables del país. La tardanza en distribuir los recursos presupuestados en este año para la ERP, y la reducida cantidad de los mismos, han contribuido, además, a estimular la impaciencia y el desencanto, generando más reclamos, más demandas y más protestas en todo el territorio nacional.

Paradójicamente, la saludable situación de la macroeconomía y los índices de crecimiento superiores al 5 % en los primeros seis meses de este año, no han sido capaces de traducirse en un clima de mayor tranquilidad social y gobernabilidad política. A mayor crecimiento de la conflictividad social, el gobierno muestra una decreciente capacidad para procesar de manera democrática los conflictos, aplicando políticas oportunas de prevención o buscando fórmulas negociadas de solución. Este desbalance entre el aumento de las demandas sociales y el debilitamiento de la capacidad estatal para procesar los conflictos va creando, poco a poco, preocupantes niveles de ingobernabilidad política tanto en el ámbito local como en el nacional.

En medio de esta situación, el gobierno Zelaya tomó la decisión de promover una licitación internacional para la compra de combustibles, en un aplaudido

afán por cumplir con la promesa electoral de reducir los precios de las gasolinas y controlar los abusivos negocios de las compañías transnacionales que durante más de ocho décadas han manejado libremente la importación, distribución y venta de los productos derivados del petróleo. Zelaya, en atención a las recomendaciones de una Comisión de Notables que fuera formada a finales del gobierno anterior, optó por poner en marcha la licitación internacional, generando con ello el enojo de Washington y la oposición abierta o indirecta de las propias compañías transnacionales y sus socios y aliados locales. Enfrentado directamente a estos grupos, que el presidente suele llamar "grupos económicos que han obstaculizado el desarrollo de Honduras", Zelaya y sus más cercanos colaboradores se han mantenido firmes ante las presiones norteamericanas y no han disminuido su apoyo al proceso de licitación que deberá estar concluido muy pronto.

El hecho de que Venezuela, a través de su empresa petrolera PDVSA, vaya a participar en la licitación y tenga posibilidades reales de ganarla, sólo ha servido para añadir un ingrediente polémico más al controversial tema de los combustibles y al cambio en las normas de compra y distribución de los mismos. Washington ha acusado a Zelaya de promover discretamente un acercamiento con Venezuela a través del tema del petróleo, poniendo en peligro la estabilidad regional y el carácter duradero y cordial de las relaciones

entre Honduras y Estados Unidos.

D. Las relaciones con Estados Unidos y el contexto regional

El tema del cambio en las reglas del juego en el negocio de los combustibles ha creado una situación un tanto difícil y tensa entre Tegucigalpa y Washington. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la colaboración entre los dos gobiernos se mantenga fluida y armoniosa en otros campos de la cooperación bilateral.

La agenda de las relaciones entre Estados Unidos y Honduras es diversa y tiene diferentes grados de prioridad y jerarquía de acuerdo a los intereses de cada parte. Los temas del tráfico de drogas, la migración internacional, el trasiego de indocumentados o el aprovechamiento mutuo de las nuevas reglas comerciales y económicas establecidas en el Tratado de Libre Comercio (Cafta-DR, por sus siglas en inglés), son los puntos clave de esa agenda, aunque con demasiada frecuencia los norteamericanos insisten en colocar sus prioridades dentro de la misma, alterando la jerarquía de los temas y el interés nacional de Honduras.

Eso es lo que está sucediendo actualmente con la agenda de seguridad y defensa del gobierno hondureño. Mientras la política de defensa ha quedado definida desde finales del año pasado en un documento ampliamente

consensuado a nivel nacional - el Libro Blanco de la defensa -, Washington insiste en colocar sus prioridades - las amenazas del terrorismo especialmente - dentro de la agenda local hondureña. La idea de construir una nueva base militar en el territorio de la Mosquitia, que sus promotores insisten en denominar "depósitos estratégicos de combustible" para afrontar a los narcotraficantes que pululan en la zona, es una buena muestra para comprobar la forma en que Estados Unidos pretende reformular la agenda nacional de seguridad y defensa en aras de sus propios intereses regionales. La construcción de una base semejante en la zona fronteriza con Nicaragua no puede estar desvinculada de la posibilidad de un triunfo sandinista en las próximas elecciones nicaraguenses.

El gobierno de Zelaya mantiene en este campo, como en muchos otros, una posición un tanto ambigua e imprecisa. Mientras envía a Washington a su Ministro de defensa para que negocie sin demora los nuevos términos de una relación militar más estrecha y unida entre los dos países, al mismo tiempo sostiene el discurso nacionalista frente a las transnacionales norteamericanas que se oponen a la licitación internacional de los combustibles que Honduras consume. Por un lado refuerza el acercamiento político y militar con Estados Unidos, a cambio de un hipotético "nuevo rol" de Honduras en el esquema de la seguridad regional, mientras que por el otro aviva y mantiene la

confrontación verbal con "las fuerzas transnacionales que niegan la soberanía y el derecho al bienestar de los hondureños".

Y así, entre vaivenes y reacomodos, la política exterior del gobierno zelayista buscar ubicar al país dentro del nuevo esquema de seguridad regional reclamado por Washington, en una zona cada vez más afectada por la sombra de viejos y nuevos fantasmas.

Tegucigalpa, 14 de septiembre de 2006