

Honduras, los retos de la democracia

Leticia Salomón

Leticia Salomón: socióloga y economista, profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Autora de varios libros de análisis político-social.

En Honduras, el proceso de transición a la democracia presenta dos fases claramente delimitadas: la primera, referida a la sustitución de militares por civiles en la conducción burocrático-administrativa del Estado, situación que se inicia con las elecciones de 1980 y se concreta en los gobiernos de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y José Azcona Hoyo (1986-1990); la segunda fase, de construcción democrática, se inicia con la presente década y se concreta en los gobiernos de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y Carlos Roberto Reina (1994-1998).

La transición a la democracia

La primera fase de la transición se circunscribe a la realización de procesos electorales bastante legitimados sin que se observen importantes transformaciones en la relación Estado-sistema político-sociedad civil; todo ello debido a la presión de la crisis centroamericana que subordinaba la dinámica político-social a la dinámica de la seguridad. Los gobernantes de esta fase se movieron en un ámbito de legitimidad precaria, profundamente disminuidos por la crisis centroamericana y opacados como actores principales de la transición democrática; esto fue así porque el elemento militar seguía teniendo un importante peso en la definición de las reglas del juego político, sustentado en su tradicional poder arbitral y estimulado por la Guerra Fría que, a nivel internacional, validaba su supremacía frente a la institucionalidad civil.

La segunda fase de la transición tiene que ver con la eliminación de los obstáculos autoritarios y la difusión de una cultura democrática que propicia la incorporación del pluralismo, el debate, la tolerancia y el respeto, y permite el avance en el proceso de construcción democrática, más allá de la democracia electoral que continúa fortaleciéndose. El inicio de esta fase fue posible gracias a la finalización de la Guerra Fría y la solución de la crisis centroamericana, al finalizar la década de los 80 y comenzar la de los 90, lo cual coincidió con el inicio de la gestión gubernamental del presidente Callejas.

En esta segunda fase se observa un creciente proceso de construcción democrática en el que los elementos más dinámicos apuntan hacia la sociedad civil y la iniciativa gubernamental, como producto de la libertad que emana de la distensión mundial y regional, y del deseo interno de recuperación de espacios para la iniciativa civil. Como era de esperar, los cambios más notables se realizan en las tradicionales relaciones entre civiles y militares, lo cual se traduce en una progresiva recuperación del control civil y una creciente disminución de la autonomía militar. Este último es un requisito fundamental para la construcción democrática dada la constitución de las Fuerzas Armadas hondureñas como centro del sistema de poder, desde el golpe de Estado de 1963; desde ese momento, y al margen de su presencia directa o indirecta en la conducción del Estado, los militares se convirtieron en referente obligado de la actividad política y social del país, y fomentaron el desarrollo de una cultura autoritaria que pretendía justificar su presencia y sus métodos con la recurrente utilización del comunismo como amenaza cotidiana.

Esta dinámica interna se vio complementada a nivel externo con la crisis centroamericana que se desarrolló en la década pasada y se constituyó en un freno para el desarrollo democrático el cual quedó reducido al ámbito electoral. Y mientras se repetían procesos electorales cada vez más confiables, se producía la desaparición de más de un centenar de personas, como producto de la violación sistemática de los derechos humanos, por parte de los organismos militares y policiales. Esto produjo una separación creciente entre Fuerzas Armadas y sociedad, lo cual provocó un creciente rechazo social que se evidenció con mayor fuerza en la segunda fase de la transición. De ahí la aparición de temas sensibles en la agenda de la construcción democrática, como la eliminación del servicio militar, la desaparición de la policía de investigación, el traslado de la policía al control civil, el fin de la autonomía militar y el esclarecimiento del problema de los desaparecidos, los cuales se convierten en un termómetro que permite evaluar el grado de avance en materia de construcción democrática.

La agenda de la construcción democrática

La *eliminación del servicio militar* se constituye en una demanda social como producto de la brutalidad con que se reclutaba a los jóvenes para satisfacer las necesidades de unas Fuerzas Armadas sobredimensionadas por la crisis centroamericana. El rechazo social adquirió tales dimensiones que los candidatos presidenciales, por primera vez en la historia política del país, lo utilizaron como una constante en la campaña electoral que culminó con las elecciones del mes de noviembre de 1994. Su abolición y sustitución por un servicio voluntario fue aprobado por el Congreso Nacional al finalizar el mes de mayo de 1994 –gracias a la presión de la sociedad civil que exigió el cumplimiento de esa promesa

electoral– y ratificado por el mismo ente estatal en el primer trimestre del presente año, pese a la presión de la institución castrense para que ello no se produjera.

La *desaparición de la policía de investigación* fue la concreción de otra demanda social que surgía de las constantes denuncias contra este ente policial, acusado de violar sistemáticamente los derechos humanos. Conviene precisar que esta policía de investigación, la denominada Dirección Nacional de Investigación (DNI), formaba parte de la Fuerza de Seguridad Pública (FSP), única fuerza policial del país, controlada por los militares desde 1963 y, como tal, constituida en la cuarta fuerza de las Fuerzas Armadas, desde el año de 1975. Su eliminación se produjo en 1993 como resultado de una comisión *Ad Hoc* nombrada por el entonces presidente de la república, Rafael Leonardo Callejas, para investigar las denuncias de violencia policial denunciadas desde adentro de la misma institución, a comienzos de ese mismo año. Su desaparición estuvo acompañada de la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), primera institución policial bajo control civil, y de la Fiscalía General de la República, bajo cuyo control estaría la primera.

La decisión de crear una policía de investigación civil, puso a la orden del día el *traslado de toda la policía*, la Fuerza de Seguridad Pública, a control civil. Pese al rechazo inicial de la institución militar, la idea se fue desarrollando encontrando un fuerte respaldo social y policial, esto último por el tradicional marginamiento de los policías profesionales, por parte de los militares que controlaron casi siempre los puestos más importantes de la estructura policial. Esta decisión fue tomada en agosto de 1994 por el Congreso Nacional, creando dos comisiones legislativas que establecerán los mecanismos de la transición y el código que regulará el comportamiento de la nueva policía civil.

La *eliminación de la autonomía militar*, está relacionada con la resistencia militar a realizar una subordinación real a la institucionalidad civil, tal como lo establece la Constitución de la República. Mucho se ha avanzado en este sentido, particularmente en lo referente a la restitución del control civil sobre determinadas instituciones controladas por militares, aduciendo supuestas razones de seguridad, como la empresa de telecomunicaciones, HONDUTEL, la Dirección Nacional de Política Migratoria, la Marina Mercante y el Instituto Geográfico Nacional, los cuales iniciaron ya un proceso de desmilitarización con el nombramiento de civiles al frente de las mismas. El punto central de este tema está relacionado con la eliminación del cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas, cargo creado con la Constitución de 1957 que eliminó el mando directo del presidente sobre la tropa y que permitió una autonomía creciente del máximo jefe castrense y de la institución en su conjunto. Su eliminación se torna difícil por la asociación de este cargo con el control del poder al interior de las Fuerzas Armadas, razón por la cual los oficiales de las

distintas promociones realizan una competencia feroz por llegar a ser los favoritos. Constitucionalmente, compete al Congreso Nacional la elección del jefe de la institución, seleccionándolo de una terna presentada por el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, organismo constituido por más de sesenta miembros. En la práctica, los verdaderos electores son los oficiales del Consejo porque colocan al favorito en el primer lugar de la terna y los diputados del Congreso han respetado la tradición de votar por el primero, para no entrar en conflicto con la institución. En la reciente elección del jefe de las Fuerzas Armadas que entrará en posesión de su cargo en enero de 1996, la tradición experimentó un cambio sustancial al verse obligados los distintos aspirantes al cargo a iniciar una especie de proselitismo político entre los diputados del Congreso, para asegurar la cantidad de votos suficientes que garantizara su elección. En la perspectiva política, se considera que, de cara al próximo milenio, las funciones del cargo en mención deben ser concentradas en el Ministerio de Defensa para ir sustituyendo, gradualmente, el control civil sobre la institución militar.

Sobre el *esclarecimiento de los desaparecidos*, fue un tema que se presentó con mayor fuerza en 1995, cuando la Fiscalía General de la República hizo suya la denuncia del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos –institución estatal creada en 1992 que alcanzó carácter permanente por decisión legislativa en 1995– y del Comité de Defensa de los Derechos Humanos (CODEH) –institución no gubernamental que denunció sistemáticamente la violación de los derechos humanos durante la década pasada– y procedió a acusar a diez altos oficiales ante los juzgados competentes, a raíz de lo cual se produjo una orden de captura contra cuatro de ellos; la situación ha creado una fuerte tensión al interior de la sociedad hondureña por la negativa de los implicados a presentarse a los tribunales, poniendo en precario la legitimidad del poder Judicial y la investidura del presidente de la república como comandante general de la institución militar y como máximo representante de la institucionalidad civil.

La iniciativa civil

Decíamos al inicio que el papel privilegiado de las Fuerzas Armadas se apoyaba en la existencia de una cultura autoritaria que creaba las condiciones básicas para que se produjera una especie de subordinación al revés: de los civiles a los militares. Esto se asocia con el papel de los partidos políticos, sobre todo de los tradicionales, Liberal y Nacional, que buscaron siempre la sombra protectora de la institución castrense y disfrutaron cómodamente del reducto de poder concentrado en el espacio político. Lo mismo puede decirse de algunas organizaciones de la sociedad civil que legitimaban con sus acciones el poder arbitral de las Fuerzas Armadas y lentamente se acomodaban al reducido espacio que

les asignaba el criterio de la seguridad como eje del comportamiento político.

El proceso de construcción democrática que se inició en la presente década, trajo consigo el rápido desplazamiento de la cultura autoritaria y la lenta inserción de una cultura democrática que se evidencia a ratos temerosa y a veces atrevida, pero con indicios de haber iniciado un proceso que, hasta ahora, promete ser irreversible. Mucho ayuda el fortalecimiento de una democracia electoral que acumula cinco procesos electorales continuos y cuatro presidentes civiles consecutivos, y la existencia de una nueva generación de jóvenes que no vivieron –o no recuerdan por haber sido muy niños– la brutalidad de los regímenes autoritarios. Es una nueva generación que crece con un mayor pluralismo, con una acentuada tolerancia y con mayor inclinación al debate, con lo cual se amplían y multiplican las posibilidades de la cultura democrática.

A lo anterior se suma un creciente proceso de concientización ciudadana que potencia el reclamo por los derechos y exige un mayor nivel de participación en la toma de decisiones políticas y sociales. Esto ha permitido que los actores políticos se sumen al proceso de cambios, impulsados más por el deseo de no quedar excluidos, que por la convicción de que los mismos sean necesarios. Esto explica las audaces iniciativas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con lo cual han realizado importantes avances en materia de transformación de la estructura y función estatal, incluidas las instituciones militares y policiales.

Un importante papel está desempeñando la Fiscalía General de la República la cual, pese a su reciente surgimiento –a mediados de 1994– ha asumido un papel bastante dinámico en la defensa de los intereses de la sociedad y generalizado entre los ciudadanos la certeza de que existe una institución del Estado dispuesta a defenderlos cuando se vean agredidos por algún funcionario o empleado de las instituciones estatales.

Las perspectivas inmediatas

Con el año de 1996 se inicia la actividad proselitista que culminará con elecciones internas en ese mismo año y con elecciones nacionales en 1997. Desde ahora se advierte que el enfrentamiento será muy fuerte entre el gran número de precandidatos en los dos partidos políticos, particularmente en el opositor Partido Nacional. Al margen de los resultados cuantitativos de la contienda electoral que está a punto de iniciarse, es importante establecer que se verá una importante variación en los temas de campaña, los cuales serán más sociales, menos políticos y seguramente nada ideológicos; esto es así porque el recurso a la confrontación ideológica en las elecciones pasadas arrojó un saldo negativo para el Partido Nacional que quiso utilizar este infalible recurso del pasado autoritario, para figurar en un ambiente marcadamente

democrático. Por su parte, la ciudadanía demanda soluciones a sus problemas más ingentes, tema que difícilmente podrá ser eludido en la agenda electoral; los temas políticos serán tratados con mucha cautela dada la presión ciudadana en un ambiente más democrático, por exigir a los ganadores el cumplimiento de sus promesas electorales. Todo lo anterior indica que podrán observarse cambios importantes en el discurso político el cual tratará de acercarse un poco más a las necesidades sociales del electorado.

A su vez, los actores políticos deberán asumir su papel protagónico en el proceso de construcción democrática, de cara a las Fuerzas Armadas y a su obligación de insertarse de manera diferente en la relación entre Estado, sociedad civil y partidos políticos. La consolidación de la democracia requiere la total restitución del control civil sobre las instituciones estatales: cualquier retroceso en este sentido, será percibido interna y externamente como una involución autoritaria que seguramente será rechazada por la sociedad civil. De ahí la necesidad de desarrollar una especie de vigilancia colectiva, desde lo civil hacia lo político y militar, para impedir un mínimo de retroceso o estancamiento en este proceso de construcción democrática en el que se han insertado con mucha facilidad los diversos actores sociales. De todas maneras, la próxima contienda electoral servirá de termómetro para medir la presencia política de los diversos actores pero, sobre todo, para medir la consistencia del proceso democrático que con tanto entusiasmo se está construyendo.

Tegucigalpa, noviembre de 1995