

Descifrando a Honduras

Cuatro puntos de vista sobre la realidad política
tras el huracán Mitch

Manuel Torres Calderón

Thelma Mejía

Dan Alder

Paul Jeffrey

Con

Jack Spence

Agosto del 2002

Hemisphere Initiatives

Cambridge, Massachusetts

Derechos de autor 2002 Hemisphere Initiatives

Autores

Manuel Torres Calderón, periodista, trabaja en audiovisuales y análisis de prensa. Ex corresponsal de la IPS, *Excelsior* de México, ACAN-EFE y otros medios internacionales de prensa.

Thelma Mejía, ha trabajado como corresponsal para la Agencia Inter Press Service (IPS) y para varias revistas centroamericanas, entre ellas *Hombres de Maíz*. Es corresponsal de la agencia Servicio Especial de la Mujer (SEM) con sede en La India. Fue editora en jefe del diario hondureño *El Herald*. El Congreso Nacional de Honduras le otorgó la medalla Froylán Turcios como mejor corresponsal en los medios impresos en el 2000.

Dan Alder, Desde 1987 y durante más de una década ha estado informando desde Centroamérica y México, incluido un período como editor de negocios y finanzas para Mexico City News. Desde 1989, y durante seis años, se desempeñó como jefe de la sección internacional de United Press en El Salvador. Más recientemente trabajó como editor nacional para el San Antonio Express-News en Texas, y en los dos últimos años ha trabajado como consultor en comunicaciones con sede en Honduras.

Paul Jeffrey es un periodista que vive en América Central desde 1984. Misionero metodista, escribe para varias publicaciones como *Latinamerica Press* y el *National Catholic Reporter*. Actualmente vive en Honduras.

Jack Spence es el presidente de *Hemisphere Initiatives* y profesor de ciencias políticas en la Universidad de Massachusetts, Boston. Durante más de veinte años ha realizado investigaciones sobre Centroamérica. Es el autor de la introducción y el editor de este informe.

Traductoras

Claudia Ferreira Talero tradujo al español los ensayos de Alder, Jeffrey y Spence. Trabaja en Managua como traductora e intérprete desde 1987. Sus lenguas de trabajo son el inglés, el español y el francés. ferreira@tmx.com.ni

Judy Butler tradujo al inglés los ensayos de Torres y Mejía. Es la editora de la traducción al inglés de la revista *Emío* que se publica en Managua. Desde 1983 Judy trabaja en Managua como periodista, editora y traductora.

Artistas gráficos

Kathy Sevilla diseñó la edición en español. Kathy es artista gráfica, cineasta y editora. Es directora del Centro Editorial de la Mujer en Managua.

Nick Thorkelson diseñó la edición en inglés. Nick es artista gráfico y caricaturista político en Somerville, Massachusetts. Toca los teclados en varios grupos musicales.

Contenido

Introducción <i>Jack Spence</i>	1
¿Quién conoce Honduras? <i>Manuel Torres Calderón</i>	5
La reforma militar. Una agenda inconclusa <i>Thelma Mejía</i>	16
La reforma política y la participación de la sociedad civil <i>Thelma Mejía</i>	22
Amarateca: Oportunidad tras el desastre <i>Dan Alder</i>	32
Una mirada introspectiva: La respuesta al huracán Mitch en el Valle del Bajo Aguán <i>Paul Jeffrey</i>	44
Notas finales	56
Mapa de Honduras	60

Queremos manifestar nuestro agradecimiento a **Bill Spencer**, director ejecutivo de la Washington Office on Latin America (WOLA); a **Vicki Gass**, por distribuir la edición en inglés del informe; a Manuel Torres quien organizó la distribución de esta publicación en Honduras; a **George Vickers**, director regional para América Latina del Open Society Institute, quien ha trabajado en cada proyecto de Hemisphere Initiatives desde 1989; y a **Mary McCann** en Honduras, quien nos brindó su ayuda y consejo en muchas ocasiones durante un año. Agradecemos a **Julieta Castellanos**, socióloga de Honduras.

Por último, expresamos nuestro profundo aprecio a PRODECA, Programa de Dinamarca pro Derechos Humanos para Centroamérica, por proporcionar los fondos para este informe, así como para los tres informes sobre Nicaragua, El Salvador y Guatemala publicados en el 2001 y el 2002. El coordinador de PRODECA, **Klavs Wulff** siempre nos ha brindado aliento y ayuda. Ha sido un verdadero placer trabajar con **Thora Gehl**, **Beatriz Bravo** y **Minerva Samayoa**, amables, amigables y eficientes miembros del personal de PRODECA

Copias de este informe y de otros (véanse los títulos en la contraportada) se pueden obtener a través de Hemisphere Initiatives, 608 Franklin Street, Cambridge, MA 02139 o con jack.spence1@attbi.com. Muy pronto los informes estarán disponibles en Internet www.geocities.com/hem_init/

Descifrando a Honduras

Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch

INTRODUCCIÓN

Por Jack Spence

En los años ochenta, las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala rodearon a Honduras. Debido a que Estados Unidos percibió esas guerras como parte de la Guerra Fría, Honduras se vio profundamente enredada en las mismas. Unos 15,000 “contras” financiados y organizados por el gobierno estadounidense utilizaron el territorio hondureño para atacar a los Sandinistas en Nicaragua, y en ocasiones, cuando se replegaban a sus bases en Honduras, las tropas nicaragüenses iban tras ellos en dura persecución. Los Estados Unidos construyeron bases aéreas en Honduras y organizaron múltiples ejercicios de entrenamiento utilizando tropas norteamericanas. Asimismo, los Estados Unidos entrenaron a soldados salvadoreños en Honduras, aun cuando El Salvador había tenido una confrontación bélica con Honduras en 1969. Las guerrillas izquierdistas salvadoreñas ocasionalmente penetraban en Honduras. Por último, hubo una guerra civil en Guatemala. Como un empresario hondureño expresara con amargura en 1985, “Honduras se ha convertido en un país de seis ejércitos y sólo uno de ellos es hondureño.”

¿Por qué a diferencia de esos países no tuvo Honduras una guerra que enfrentara a revolucionarios de izquierda contra fuerzas conservadoras? Se puede decir que las causas generales de las guerras vecinas (incluida la victoriosa lu-

cha de los sandinistas contra la dictadura de la familia Somoza) fueron la falta de democracia durante mucho tiempo y la creciente pobreza, particularmente en las áreas rurales. Pero en Honduras tampoco había habido democracia y en los años setenta era posiblemente el país más pobre de América Central. Un diagrama de lo que diferencia a Honduras de los otros países proporciona un lente que puede ayudar a que el lector comprenda los cuatro ensayos que constituyen este informe de *Hemisphere Initiatives*, el primero sobre Honduras y el decimotercero sobre la Centroamérica de la posguerra.

En Honduras los extremos no eran de la magnitud de los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Aunque a menudo eran los militares hondureños los que estaban en control, Honduras también contaba con dos viejos partidos políticos encabezados por civiles elites que habían tenido experiencia de gobernar. Ese no era el caso en otras partes. La familia Somoza había manejado a Nicaragua y a sus militares desde inicios de los años treinta. Los militares en El Salvador y Guatemala empezaron a mandar más o menos al mismo tiempo, aunque en Guatemala, un lapso de diez años de gobierno civil (1944-1954) interrumpió el patrón. En los años setenta, la represión y la resistencia crecían en los otros tres países, pero en Honduras los militares pasaron hacia un momento “populista”. En los años

ochenta hubo una significativa represión en Honduras, pero era como el día y la noche comparada con los horrorosos niveles de asesinato en El Salvador y Guatemala.

Antes de 1980 hubo un ocasional espacio político en Honduras para grupos campesinos y sindicatos —particularmente en los campos bananeros— para que plantearan sus demandas e incluso ganaran algunas de ellas. Como dijera Paul Jeffrey, hubo una “ahora sí—ahora no” reforma agraria a pequeña escala en respuesta a las demandas campesinas. Por otra parte, en los otros países, antes de 1978, la reforma agraria era anatema a las elites cafetaleras poderosas, incluso como tema de conversación. Aquellos grupos elites eran más ricos, más fuertes y más cohesionados que sus contrapartes en Honduras. (Nicaragua es una excepción en parte debido a que Somoza empequeñeció y dividió a otras elites terratenientes.) Por último, la falta de tierra no era tan aguda en Honduras comparada, en particular, con El Salvador y las tierras altas de Guatemala donde su numerosa población indígena vivía sujeta a varias formas de trabajo forzado en las plantaciones de azúcar y algodón de las tierras costeras bajas o en las plantaciones de café de las tierras altas. La “exportación” de los campesinos sin tierra salvadoreños a Honduras se había detenido de manera abrupta, al alcanzar un diez por ciento de la población de Honduras, cuando la guerra entre los dos países en 1969 fue en parte causada por —y resultó en— el retorno forzado de unos 200,000 salvadoreños. Esto exacerbó la escasez de tierra en El Salvador y la alivió en Honduras.

En resumen, la combinación de estos diferentes factores brindó a Honduras, a pesar de su pobreza y su falta de democracia, una serie de “válvulas de escape,” que evitaron el estallido de una guerra civil. Además, con los Sandinistas en el poder, y con las insurgencias de izquierda amenazando los gobiernos de El Salvador y Guatemala, Estados Unidos no iba a permitir que la insurgencia erupcionara en Honduras.

Cuando las guerras llegaron a su fin en los países vecinos, Honduras rápidamente, —a ojos de Estados Unidos (y de sus periodistas)—, regresó a su condición de “república bananera,” que no merecía más atención. El amplio flujo de fondos estadounidenses, particularmente dirigido a los militares, llegó a su fin. Aunque el ejército se había mantenido como el más poderoso de los actores, había cedido el campo electoral a los civiles pero retenía amplios poderes de veto. Los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, dominaban las elecciones. En los años noventa, el ejército fue gradualmente perdiendo terreno ante estos partidos civiles. Sin embargo, como *Hemisphere Initiatives* ha observado en otros lugares, esta etapa de “democratización” no dio resultados positivos para la mayoría de los hondureños. A principios de los noventa se hizo un esfuerzo por poner fin a la reforma agraria. La pobreza siguió siendo extensa y sólo hubo unos pocos logros en la cobertura de salud y educación, los que en parte se debieron a la extensa migración hacia ciudades más grandes con mejores servicios —lo que era una indicación no tanto de la calidad de los servicios como de las nefastas condiciones en el campo.

Luego, en octubre de 1998 el huracán Mitch golpeó a América Central. El daño que sufrió Honduras fue, por una medida considerable, peor que en los otros países centroamericanos, aunque Nicaragua también fue duramente golpeada. En Honduras, un país de seis millones de habitantes, se perdieron —entre muertos y desaparecidos— unas 15,000 vidas. Si la misma proporción de muertes y desapariciones que hubo en Honduras ocurriera en Estados Unidos el total de vidas perdidas ascendería a 650,000, es decir, más de once veces el número de norteamericanos muertos durante toda la larga guerra de Vietnam. El Salvador, con una población similar a la de Honduras, perdió 1,300 vidas en dos devastadores terremotos a inicios del 2001, lo que equivale a aproximadamente el 9 por ciento de las pérdidas sufridas por Honduras. En América

Central el daño material causado por el Mitch ascendió al 13 por ciento del Producto Interno Bruto, pero en Honduras fue el 80 por ciento del PIB y en Nicaragua el 49 por ciento.¹

Ningún gobierno del tercer mundo habría tenido los recursos para lidiar con la fuerza devastadora del Mitch, pero sobresalen varias características desfavorables que muestran un gobierno que estaba fuera de control en términos de responder a las crisis y en control en cuanto a proteger intereses particulares a pesar de la crisis. Dan Alder señala que el sistema de defensa manejado por los militares rápidamente colapsó y fue reemplazado por una serie de disposiciones *ad hoc* que en general no funcionaron. Fue así como las agencias internacionales más o menos tomaron las riendas de forma descoordinada. Sin embargo, cuando llegó el momento de asegurar un control sobre grandes tajadas de dinero de emergencia, o para evitar la expropiación de ciertas tierras urbanas donde las agencias internacionales pudieran construir viviendas, el gobierno nacional y local se hicieron sentir. Una importante excepción a esta última regla, como la presenta en su ensayo Paul Jeffrey, ocurrió en una región del país donde grupos de ciudadanos con la ayuda de (u organizados por) elementos en la Iglesia Católica, descentralizaron la ayuda de emergencia, alteraron las relaciones locales de poder y afectaron las elecciones locales.

Tras el huracán Mitch, a pesar de considerables señales de estancamiento y debilidad, Honduras, al igual que antes de los años ochenta, parece estar menos afectada por los extremos que sus vecinos después de la guerra. Por ejemplo, el poder político de los militares hondureños se ha erosionado muy significativamente, como lo señala Thelma Mejía. En el resto de Centroamérica, fue necesaria una atención internacional y poderosos procesos de paz para reducir el poder de los militares y en Guatemala aún no queda claro hasta qué punto se redujo.

Aunque los ensayos que se leen a continuación atestiguan el control que tienen sobre el poder los dos partidos tradicionales hondureños y su enemistad hacia grupos organizados de la sociedad civil, también se puede apreciar cómo los grupos de la sociedad civil han logrado algunas reformas legales y han demostrado, desde que ocurrió el Mitch, una creciente capacidad para desafiar a los poderes existentes. En El Salvador y Nicaragua hay importantes grupos de la sociedad civil, pero en general no se puede ver con claridad que hayan podido desafiar a los partidos políticos como se ha hecho en Honduras. En Guatemala los grupos de la sociedad civil influyeron mucho en dar forma a los acuerdos de paz y en las etapas iniciales de su implementación, pero recibieron, en comparación, un considerable apoyo político y económico por parte de las agencias internacionales, y se han enfrentado a partidos políticos relativamente débiles. Y en los últimos tres años los grupos de la sociedad civil guatemalteca se han debilitado considerablemente.

Los artículos identifican las serias limitaciones de las autoridades electorales hondureñas producto de su politización por los dos principales partidos, pero asimismo señalan cómo en años recientes, por la presión de la sociedad civil, se han logrado importantes reformas electorales. Honduras estableció votos separados para permitir el voto cruzado, permitió alianzas y coaliciones, y, más importante aún, estableció urnas electorales descentralizadas. En Nicaragua, que cuenta con autoridades electorales más profesionales, estas urnas descentralizadas se establecieron en los años ochenta. (Desafortunadamente, desde entonces los dos principales partidos han politizado el órgano electoral de ese país.) Tanto El Salvador como Guatemala han rechazado el voto descentralizado durante años y el registro de los votantes ha sido arduo y ha eliminado a muchos electores. En parte las reformas permitieron que tres pequeños partidos tuvie-

ran suficiente presencia en el legislativo para impedir que cualquiera de los dos partidos dominantes obtuviera la mayoría. Nicaragua, por el contrario, cambió sus leyes para virtualmente eliminar a todos los otros partidos excepto por los dos dominantes. En El Salvador el partido ARENA ha tenido, con partidos cooperantes, una fácil mayoría desde 1989 y partidos más pequeños que no trabajan con ARENA se han quedado en el camino.

Los ensayos de Manuel Torres y Thelma Mejía que forman parte de este informe dejan poca duda de que “clubes de viejos líderes” dominan a los partidos liberal y conservador, y que algunos miembros de los clubes no son públicos. Existe una cierta competencia entre los partidos pero hay poca transparencia. Más en los tres otros países, tres de los seis principales partidos están dominados por un individuo (Arnoldo Alemán, Daniel Ortega, y Ríos Montt) y el partido ARENA es famoso por ser “verticalista” y tener una férrea disciplina interna.

La situación en el campo es precaria y la reforma agraria fue desmantelada. Sin embargo, en uno de los textos laterales a continuación, aprendemos sobre una masiva invasión de tierra que resistió fuertes embestidas por parte de los terratenientes y fue eventualmente reconocida por la todavía existente oficina de reforma agraria del gobierno. Cada uno de los otros tres países tuvo cambios en la tenencia de la tierra en la posguerra: una significativa distribución de tierra a veteranos y a personas afectadas por la guerra en El Salvador; un extremadamente modesto plan agrario para algunos refugiados y veteranos de la guerrilla en Guatemala; e invasiones de tierra a gran escala y a punta de fusil en Nicaragua donde “contras” y antiguos terratenientes intentaban —con considerable éxito— revertir la reforma agraria de los años ochenta. Pero to-

dos estos cambios fueron productos de la guerra —esfuerzos por hacer que los ex combatientes depusieran sus armas. En Guatemala ha habido algunas recientes invasiones de tierra que podrían tener éxito. Sin embargo, en los otros tres países, la reforma agraria está completamente fuera de agenda y es difícil imaginar un reconocimiento legal de la invasión de grandes fincas en cualquiera de ellos. En Honduras el gobierno reconoció la toma de tierras. Podría ser el presagio de lo que está por venir.

Las organizaciones de base que surgieron después del Mitch en el Valle de Aguán, descritas por Paul Jeffrey en su artículo, contrastan una vez más con el resto de la región. En El Salvador, después de los terremotos, el gobierno de ARENA mantuvo un fuerte control vertical sobre el dinero y el diseño de la reconstrucción, y rechazó cualquier colaboración al nivel local o nacional. En Honduras, al menos algunos gobiernos locales hicieron concesiones con el movimiento de base. Hay indicios de que ese movimiento, que ya no depende de la Iglesia, podría crecer.

Honduras es extremadamente pobre y tiene programas sociales deficientes. Como lo señala Manuel Torres, prácticamente no parece haber un plan económico más que el de las agencias internacionales y poca presión interna que sea suficiente para romper el poder de los partidos dominantes, que se extiende hasta el nivel local. Los trabajadores hondureños son el principal producto de exportación. Esta otra cara de la moneda se ilustrará en varios grados de detalle y desde varios ángulos en los trabajos de los cuatro distinguidos observadores que aparecen a continuación. Sin embargo, en cada uno de los ensayos también es posible ver avances positivos y mayor flexibilidad, y apreciarlos más a la luz de las comparaciones con los países vecinos.

¿QUIÉN CONOCE HONDURAS?

Por Manuel Torres Calderón

¿Quién conoce Honduras? De los países centroamericanos no sólo es el más desconocido sino el menos comprendido.

Antes de la década de los ochenta apenas trascendió por una histórica huelga de 62 días ocurrida en 1954 en las plantaciones de las compañías bananeras norteamericanas, por la mal llamada “guerra del fútbol” con El Salvador en 1969, por los destrozos del huracán Fifi en 1974 y por el “soborno bananero” de 1975, que contribuyó a derrocar una dictadura militar de 11 años de duración y provocó el suicidio de Eli Black, Presidente de la ex United Fruit Company.

No es precisamente un historial de país digno de recordar y tampoco lo mejoró en los años ochenta, cuando se convirtió en base de todos los medios de prensa más importantes del mundo que cubrían la guerra antisandinista y contra-insurgente de Washington en Centroamérica.

Para la mayoría de los periodistas, Honduras tenía valor informativo por ser la sede de la ex contra nicaragüense, de las tropas norteamericanas y del ejército salvadoreño, pero nadie, o muy pocos, se interesaban en su propia realidad interna. Ante los ojos del mundo no había diferencia entre Honduras y una base militar de Estados Unidos en Filipinas. De “banana republic” pasó a ser conocida como “USS Honduras”.

El país desconocido. Casi de incógnito, Honduras inició en 1980, en pleno conflicto centroamericano, una serie de transiciones —política, militar, económica, social y cultural— que dos décadas después muestran signos evidentes de un agotamiento que exige nuevos impulsos y objetivos.

La democracia constitucional surgió de manera inusual en este país puesto que respondió más a la coyuntura centroamericana que a recla-

mos internos. En un capítulo histórico poco conocido, la embajada de Estados Unidos en Tegucigalpa se encargó de persuadir a los militares hondureños para que convocaran a elecciones y pasaran el control del gobierno a los civiles.

A cambio de hacer el juego sucio en Centroamérica, los militares dijeron sí a las presiones de Washington pero exigieron conservar el poder real y recibir cuantiosas ayudas económicas norteamericanas. Años después, cuando el ejército hondureño preguntó a Estados Unidos por qué lo había abandonado, un ex diplomático norteamericano respondió: “nosotros ya pagamos la fiesta”.

Para los militares hondureños el enroque con los civiles era una inversión, pero les resultó un mal negocio. Las mismas Fuerzas Armadas que en 1963 y 1972 encabezaron golpes de Estado contra los políticos civiles, se encargaron de resucitar a los partidos Liberal y Nacional para devolverles el poder en 1982, sin imaginarse que no lo volverían a recuperar... por lo menos hasta ahora. La consolidación de los civiles en el poder, con siete elecciones generales consecutivas, no puede entenderse sin la pérdida de poder del militarismo, sobre todo en la década de los noventa cuando vieron desmoronarse toda su estructura de mando. Hoy, al menos nueve de cada diez hondureños no conoce el nombre del jefe de las Fuerzas Armadas, ni le importa.

Ese poder institucional tampoco se volvió enemigo del militarismo, simplemente lo desplazó y pasó a ocupar directamente las riendas de un país que ambos habían considerado una especie de hacienda.

Agotada la parte medular de esa transición, en los últimos cuatro años se suponía se iniciaba teóricamente su etapa de consolidación, pero a estas alturas no existe una agenda ciudadana cla-

ra al respecto (a excepción de la lucha por la justicia y la verdad en el caso de las desapariciones políticas de los años ochenta), lo cual abre un espacio muy amplio para quienes añoran devolver a las Fuerzas Armadas su vieja hegemonía o su capacidad de intervención en los asuntos públicos.

El desafío en la actualidad es cómo sacar de su estancamiento la política democrática a partir del fortalecimiento de la propia sociedad política y su capacidad para incidir en la formulación de políticas públicas que mejoren efectivamente la calidad de vida de la población mayoritaria.

Los políticos. Honduras no tuvo mucha suerte con su retorno al orden constitucional. Los favorecidos con el retiro pactado de los militares fueron los políticos civiles más atrasados y conservadores del país, encabezados por un médico y cacique rural llamado Roberto Suazo Córdova, del Partido Liberal. Totalmente plegado a los intereses de Washington y del militarismo, Suazo Córdova fue como una reencarnación de los viejos dictadores que asolaron América Latina en las primeras décadas del siglo XX. De todos tenía algo, de unos la capacidad de intriga; y de otros un gusto nefasto por los placeres del poder.

Su período de gobierno como presidente fue entre 1982-1986; poco tiempo, pero no efímero porque marcó gran parte de la transición futura. Durante su gestión tuvo lugar una guerra sucia encabezada por un furibundo general anticomunista, Gustavo Álvarez Martínez, que dejó un saldo de más de 180 desaparecidos políticos, un centenar de asesinatos políticos y violentó todos los preceptos legales que protegen al ser humano. De igual forma abrió las puertas del país a los planes de la administración de Ronald Reagan y entregó el control de toda su frontera con Nicaragua a los ex contras antisandinistas. Durante su gobierno, Suazo Córdova negó cínicamente la presencia de la Contra, pese a que ese ejército irregular llegó a tener unos 15,000 hombres en territorio hondureño y disponía de oficinas y casas de seguridad en Tegucigalpa.

Pero quizá su peor legado fue consolidar una escuela política que convirtió al Estado en un patrimonio de pocos, alentando una corrupción y un tráfico de influencias descarado. El “suazocordovismo” se instaló en 1982 y sigue vigente hasta la actualidad, al grado que en las recientes elecciones de noviembre del 2001 el viejo médico rural fue electo nuevamente diputado al Congreso Nacional, aunque sea para gozar la protección de la inmunidad parlamentaria. Las dos décadas de orden constitucional han sido dominadas por un puñado de políticos imperturbables al tiempo y al desgaste que formaron parte del círculo íntimo de Suazo Córdova, como el ex presidente Carlos Flores o el recién derrotado candidato presidencial liberal Rafael Pineda Ponce.

En ese contexto, la transición política institucional parece consumarse en la rutina de periódicos ejercicios electorales y cambios de gobierno (1980, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002) y en la consolidación de una elite política conservadora que fue construyendo, a base de nuevas impunidades, un Estado corporativo y patrimonial que favorece nuevas alianzas político-empresariales.

En Honduras se ha llegado a un punto en el cual la representatividad o legitimidad de las autoridades se limita a su fuente electoral y no a su capacidad para tener visión de país y volverse mediadores válidos de las demandas ciudadanas. La revitalización de los dos partidos políticos tradicionales (bipartidismo) y su poder en cada proceso electoral es tan real como falso. Si bien los resultados confirman su convocatoria electoral, también se vuelven fenómenos coyunturales en virtud de la habilidad que tiene el sistema para polarizar al electorado, pero sin corregir o atender sus debilidades crónicas. Lo que está en entredicho no es la validez de los partidos políticos sino su vigencia para asumir las responsabilidades inherentes a su función, entre ellas lograr que los ejercicios electorales puedan moldear una sociedad más participativa y una democracia real.

En ese contexto, la reforma de las estructuras electorales, jurídicas e institucionales, es imperativa a corto o mediano plazo para acercar la política al electorado y evitar que prosiga su desgaste acelerado.

En Honduras no han podido consolidarse alternativas políticas y electorales que compitan con el bipartidismo. El modelo actúa como un rodillo que aplasta o como un túnel que absorbe. Liberales y nacionalistas tienen más de cien años de repartirse el poder. Los únicos que les han “competido” han sido los militares, pero hasta ellos fueron doblegados puesto que ahora la única opción que tienen de disfrutar de nuevo el poder es afiliándose a uno u otro partido mayoritario y esperar un triunfo en las urnas o una negociación beneficiosa entre ganadores y perdedores. En ese sentido, la “civilización” llegó a la política hondureña puesto que los generales, en lugar de dar golpes de Estado a los partidos políticos, ahora se afilian a ellos.

En el *Índice de Percepción de la Corrupción 2001*, de Transparencia Internacional, el país ocupa el puesto 71, junto a la India, Kazajstán y Uzbekistán, sólo superado en Centroamérica por Nicaragua. A los hondureños no les extraña esa calificación, aunque los políticos protesten por ella.

El desencanto—Inequidad social. El problema que los políticos ven, pero no quieren atender, es el creciente desencanto de la población con respecto a la “democracia” por el deterioro sistemático de sus condiciones de vida. Veinte años de orden constitucional no han modificado el hecho de que Honduras sea un país caracterizado históricamente por su inestabilidad política, su debilidad institucional, su inequidad social, su fragmentación territorial, y el uso indebido de sus recursos naturales.

La evolución de Honduras está marcada por signos contradictorios. Las expectativas de vida al nacer, por ejemplo, han evolucionado positivamente. En 1970 el promedio era de 54 años; 64 en 1985 y 70 en 1995,¹ pero al mismo tiempo,

la tasa de violencia ha ido creciendo dramáticamente. La mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos bajó de 110 a 36 entre 1970 y 1995 y el número de mujeres embarazadas que asisten a controles pasó de 65 a 84 en apenas una década (1985-1995).²

De hecho, nacer no es tanto el problema, sino sobrevivir. Siguiendo esa tendencia dual, las mujeres tienen ahora mayor acceso a los servicios hospitalarios básicos para dar a luz a sus hijos, pero sus condiciones de pobreza son en la actualidad mayores que antes. Sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, la pobreza de la mujer rural —para citar un caso— se incrementó entre 1991 y 1999 de 53.2 a 60.4 por ciento. El 20 por ciento más pobre de la población sólo percibe 3 por ciento de los ingresos nacionales, hace 21 por ciento de las consultas preventivas, 17 por ciento de los contactos clínicos ambulatorios y 15 por ciento de las hospitalizaciones.³ Los indicadores técnico—sociales aparentemente mejoran, pero no mejora la equidad.

De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2000*, preparado por el PNUD,⁴ los avances en desarrollo humano alcanzados por el país a lo largo de la década de los noventa han beneficiado a la mayoría de la población. Sin embargo, estos beneficios no han sido similares para todos los departamentos, regiones y sectores sociales ni han sido suficientes para superar el estado de pobreza en que se encuentra la mayor parte de los hondureños, lo que constituye el principal desafío del país.

La creciente inequidad, las desigualdades y la pobreza son el contexto general en que se desenvuelve la mayor parte de los hogares donde están presentes niños y jóvenes. Ello explica, por ejemplo, que entre 1991 y 1999 el empleo de mano de obra infantil creció de 7 a 14.3 por ciento en el sector de menores ingresos de la población, lo que evidencia una mayor incorporación de los menores de 14 años al mercado laboral, usualmente en actividades de baja calificación y remuneración.⁵ Muchas familias sencillamente no

pueden sostener a sus hijos en las escuelas. Los niños incorporados prematuramente a la fuerza de trabajo vean reducidas al máximo sus posibilidades de seguir estudiando y mejorar sus expectativas futuras de vida.

Un año adicional de educación primaria sube los salarios en un 10 por ciento, y uno adicional de educación secundaria en 15 por ciento. El promedio de escolaridad de un trabajador hondureño es de apenas 5.3 años.⁶ El promedio oscurece los extremos. Un tercer de la población rural tiene cero (0) años de estudio y 84 por ciento son pobres. Un tercer tiene 1–3 años de estudio y 76 por ciento son pobres. Catorce por ciento de la población urbana tiene 10 a 12 años de estudio y de este grupo 14 por ciento es pobre. El promedio de ingreso de este grupo urbano es cinco veces más que del grupo rural con cero años de estudio.⁷

Esa situación explica, de alguna manera, que en 1999 del total de desempleados, un 60 por ciento son jóvenes entre 15 y 25 años.⁸ El desempleo, el subempleo, la inseguridad laboral, los bajos salarios, la devaluación diaria del lempira frente al dólar y el alza de precios de la canasta básica afectan gravemente a la familia hondureña, cuyos miembros casi nunca califican para trabajos que garanticen condiciones de vida con dignidad. La baja escolaridad y la desintegración familiar con el consecuente aumento de madres solteras han supuesto la incorporación creciente de mujeres al mercado informal y la oferta de trabajos mal remunerados, con jornadas extensivas. Lograr que la niñez hondureña hubiese logrado alcanzar un nivel de educación primaria completa hubiese sido un enorme paso adelante en el contexto de la incipiente democracia, pero esa meta es una más de las que forma la deuda social impagada con los jóvenes.

El desencanto—Factores sociales y políticos.

Las respuestas para resolver estos contrastes a favor de una mayoría social han sido ineficientes, insuficientes y sesgadas. El modelo neoliberal

aplicado en el país desde marzo de 1990, ha provocado que la crisis social y económica adquiera nuevas manifestaciones, como:

- El debilitamiento de tradicionales formas de expresión solidaria a cambio de asumir posturas individualistas e indiferentes, aun dentro de la misma familia, como el “sálvese quien pueda”. Por otra parte, “un 71 por ciento de los hondureños se consideran muy poco solidarios,” y “69 por ciento dijo que nunca participaría en ningún tipo de organizaciones.”⁹
- Una movilización social en retroceso, que empujó a muchos pobres hacia la indigencia y a muchas familias de la clase media hacia la pobreza, en contraste con el enriquecimiento de un reducido sector de la sociedad. En materia de vivienda, por ejemplo el empobrecimiento se evidencia cuando sectores de la llamada clase media conviven junto a los más pobres en las zonas marginales. A unos y otros les toca por igual soportar la carencia de servicios básicos, como falta de agua domiciliaria o su provisión racionada; inexistencia de instalaciones telefónicas; caminos de acceso en condiciones deplorables; un servicio de transporte deficiente y altos índices de inseguridad, pues no existe una política estatal de planificación urbana ni rural que busque mejorar la calidad de vida de los pobladores.
- Una crisis de valores que en sus formas más agresivas se expresa en actos de irracionalidad y barbarie. Delincuentes de cuello blanco y delincuentes comunes emergen de una cultura común de antivalores.
- Ruptura de barreras estatales de protección a la economía del consumidor y establecimiento de un mercado abierto de precios que deteriora aceleradamente el poder adquisitivo de las familias.
- Migraciones masivas del campo hacia las ciudades y hacia otros países, en particular los Estados Unidos, como producto del empobrecimiento de las familias; de la adopción de nuevos valores y patrones culturales y de una

concentración creciente de la tierra en pocas manos.

- Persistencia de un manejo no transparente de los fondos públicos y de las acciones del Estado, a espaldas de los intereses del pueblo, evidente en hechos como: negociaciones secretas entre los gobiernos y los organismos internacionales de financiamiento; negación del acceso a la información pública a los medios de comunicación; secretividad sobre el monto de los sueldos y salarios que devengan los funcionarios públicos; manejo de partidas confidenciales, etc.
- Abandono o manipulación de los programas y proyectos de Modernización del Estado. Por ejemplo: reducción del perfil de algunas de las instituciones creadas para fortalecer el Estado de Derecho, entre ellas el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República o el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, etc.
- Persistencia de problemas crónicos, como la existencia de un sistema judicial que no cumple las demandas de un verdadero Estado de Derecho, marginamiento de la mujer en la participación política y económica y en la toma de decisiones y estigmatización del menor infractor, a pesar de la aprobación de leyes tendientes a romper esos patrones.

Indicadores positivos. Aunque el panorama es deprimente, los Informes de Desarrollo Humano del PNUD destacan que existe potencial de participación y de solidaridad en el seno de la sociedad hondureña para prevenir o amortiguar los riesgos y hay experiencias de un ordenamiento integral de los recursos, que tiene su germen en la organización comunitaria y que avanza hacia la creación de alianzas entre los diversos sectores de la sociedad civil para impulsar un desarrollo humano sostenible.¹⁰

A pesar de sus debilidades, la modernización del Estado ha impulsado y llevado al debate público el tema de la descentralización y el fortale-

cimiento municipal y local. Es importante que las comunidades asuman roles de participación e impulsen proyectos donde suplan con recursos propios lo que tradicionalmente ha sido responsabilidad del Estado, como la atención a la educación y la salud. De acuerdo al nivel de organización de las comunidades y al acompañamiento que puedan agenciarse mediante iglesias u ONG, éstas suelen responder a los desafíos que les plantea su propio contexto, y se vuelven capaces de generar respuestas en gobernabilidad, incidencia ciudadana, protección al ambiente, comunicación popular, alfabetización, salud materno-infantil, prevención del VIH/SIDA, agricultura sostenible, etc., para lo cual el país cuenta con innumerables experiencias y con la formación de centenares de líderes comunitarios.

Pero en términos políticos y económicos, la descentralización ha sido un proceso lento debido a la falta de voluntad política de los gobiernos centrales. Ni siquiera el paso demoledor del huracán Mitch, octubre de 1998, pudo cambiar ese esquema.

Mitch y Michelle. A fines del 2001, el paso de la tormenta tropical Michelle por Honduras recordó la tragedia provocada tres años antes por el huracán Mitch y resucitó viejas preguntas e inquietudes, entre ellas, en qué se invirtió y cuál fue el verdadero impacto de los 2,753 millones de dólares que otorgó la cooperación internacional.

Michelle provocó inundaciones en el litoral caribeño y volvió a desnudar la vulnerabilidad existente para enfrentar desastres. Tres días de lluvia dejaron a numerosas poblaciones aisladas en cinco de los 18 departamentos, con el agua hasta el techo, incomunicadas, sin alimentos y expuestas a brotes epidémicos. El departamento más afectado fue Yoro, donde las aguas provocaron la caída de dos puentes, uno de 47 metros que costó doce millones de lempiras (750 mil dólares); y otro de 37 metros en el que se invirtieron 600 mil dólares. Hasta ahora no existe un mecanismo mediante el cual se dé una condona-

ción efectiva e inmediata para aquellas obras de infraestructuras construidas con deuda externa y destruidas por la naturaleza. Tampoco hay mecanismos que evalúen si las obras estaban bien hechas o no.

La valoración es necesaria. Por ejemplo, muchos bordos construidos con ayuda y préstamos internacionales de 50 millones de dólares no resistieron las aguas desbordadas de los ríos lo que provocó la sospecha ciudadana de malos manejos. La nueva deuda externa post huracán es calculada en unos 1,300 millones de dólares.

Varios analistas coinciden en que el paso del Mitch multiplicó las demandas sociales y repercutió negativamente en la marcha de las políticas económicas, pero, al mismo tiempo, abrió para Honduras una coyuntura internacional y nacional sin precedentes para la conquista de importantes objetivos. En lo externo, el huracán puso de nuevo al país en el mapa de la agenda internacional, diez años después de que el fin del conflicto centroamericano relegó a Honduras al sótano.

El compromiso post Mitch era sentar las bases de la transformación nacional a partir de la reconstrucción. Sin embargo, lo que a final de cuentas ocurrió fue una rehabilitación o reparación parcial de los daños. En lo social, el Mitch dejó 165 mil pobres “nuevos.” Tres años después, varios macro albergues “temporales” siguen funcionando como símbolos de que no hubo cambio de prioridades.

Quizá, más que la cooperación internacional, lo que desperdició la administración del ex presidente Carlos Flores (1998-2002) con el Mitch fue una convocatoria excepcional de unidad nacional. El país depuso sus contradicciones internas para fortalecer una vocación solidaria y buscar una visión distinta de mediano y largo plazo. Lamentablemente, muy rápido se impusieron los intereses y negocios de grupos privilegiados que le sacaron provecho personal al huracán.

El Mitch, pese a la magnitud de sus secuelas, no resultó un antes y un después en la historia

de Honduras, y en poco tiempo se convirtió en una más en la larga lista de las tragedias.

La economía. Suena fuerte, pero Honduras es un país que carece de política económica propia. La verdadera política procede del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de las principales agencias bilaterales, entre ellas la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). El debate económico —con consensos y disensos— no forma parte de la democracia hondureña. El Foro Social de la Deuda Externa sostiene que “buena parte de los gobiernos, junto con alguna parte de la llamada cooperación internacional, tratan, por todos los medios, de silenciar, desprestigiar o relativizar los procesos de discusión y consulta, como también los que desafían el pensamiento económico dominante”.¹¹

Esa conspiración ha tenido un marco propicio en el proceso de ajuste estructural que se inició en 1990 y que desde entonces ha producido niveles de inflación tres o cuatro veces superiores a los períodos de NO ajuste. Entre 1950 y 1989 la variación anual promedio del índice de precios al consumidor fue de 4.5 por ciento y entre 1990-2000 fue de 16.7 por ciento.¹² Curiosamente, el control de la inflación es considerado uno de los éxitos de la gestión económica gubernamental.

Oficialmente, en el 2000 y 2001 la inflación osciló entre 10 y 11 por ciento por año, sin embargo, en el 2000 un salario mínimo solamente cubría 50 por ciento del costo de una canasta básica de alimentos y en el 2001 cayó a una proporción de 44.6 por ciento. En la agricultura, industria, comercio o en el resto de los sectores, más de la mitad de los obreros asalariados viven por debajo del nivel mínimo de subsistencia, y con ellos sus familias. Cada día, la gran masa asalariada pierde poder adquisitivo con el lempira pero los exportadores ganan poder adquisitivo con sus dólares. A los exportadores cada vez les

cuesta menos el costo de producción y pueden aumentar sus ganancias. El empobrecimiento de la mano de obra hondureña, sobre todo en la industria maquiladora, es una de las “ventajas comparativas” que el país ofrece en el mercado internacional de inversiones. Aunque la política del modelo económico es abrir de par en par las puertas a la inversión privada extranjera, lo cierto es que la misma no superó en el 2001 los 150 millones de dólares, concentrada sobre todo en la maquila, que genera empleo directo a más de 120 mil personas, en su mayoría mujeres.

Entre 1999 y el 2001 se perdieron —al menos— 105,725 puestos de trabajo ya existentes, de acuerdo con estadísticas oficiales. El desempleo en el sector privado es mayor en la actividad agrícola, ya que ha sido la más afectada por el impacto de los fenómenos naturales (huracanes, inundaciones, sequías) y por lo bajos precios de las materias primas nacionales en el mercado mundial, como el café o productos maquilados. El sector azucarero, por ejemplo, prevé una producción de ocho millones de quintales para el próximo año, pero la cotización internacional es tan baja que cubre apenas los costos de producción. Los empresarios de ese rubro esperan autorización para aumentar el precio del azúcar para los consumidores internos (a los que se destinan cinco millones de quintales) y balancear sus utilidades.

En apenas diez años los “migrantes” hondureños que se dirigen al “norte” se convirtieron en el principal producto de exportación. Para el 2002 se calcula ingresos en remesas familiares de divisas por el orden de los 600 millones de dólares, muy por arriba del monto de las exportaciones bananeras o de café. Sin esas remesas, Honduras no podría pagar el servicio anual de una deuda externa que en total supera los 5,000 millones de dólares, una de las más altas per cápita en Latinoamérica.

El gobierno de Carlos Flores consideró un éxito alcanzar en 1999 el “punto de decisión” para que Honduras fuese admitida por el Banco

Mundial y el FMI en la Iniciativa HIPC de los países pobres altamente endeudados del mundo. Para mediados del 2003 Honduras podrá acceder al llamado “punto de culminación” para recibir el beneficio de la condonación de una parte de su deuda. Si logra cumplir la mayoría de las condicionalidades impuestas por el FMI, Honduras podrá tener una reducción del servicio de su deuda de 131.3 millones de dólares en el 2002; 203.9 en el 2003; 194.5 en el 2004; 157.3 en el 2005; en el 123.4 en el 2006 y 56.9 en el 2007.

La Iniciativa HIPC tiene un costo muy alto puesto que formalizó el traspaso de la conducción económica nacional por parte del Gobierno a los entes crediticios internacionales. Las autoridades económicas perdieron más espacio y control en el manejo de los asuntos internos. El hecho que la oficina del representante del FMI esté en el propio Banco Central, dejó de ser virtual para volverse real. A los beneficios en materia de condonación de deuda de la Iniciativa HIPC sólo puede accederse si el país cumple al pié de la letra con las políticas y condicionalidades de ajuste que establezcan los OFI para, al meos, los próximos seis años.

Se ha llegado a un momento de la transición económica del país que las propuestas de desarrollo no sólo son frenadas por la incapacidad de los políticos para separar los intereses privados de los de Estado, sino porque ya hay una estructura nacional que genera atraso por sí misma. Para el caso, un elevado porcentaje del Presupuesto General de Egresos e Ingresos para el 2001 destinado para el gasto social, se diluye en sueldos, salarios y privilegios de una burocracia que en lugar de disminuir, crece. El pago de la burocracia ya consume 9.2 por ciento del PIB, que en total suma 5.2 mil millones de dólares en 2001.¹³

La misma supervivencia y fortalecimiento de organismos asistencialistas y proselitistas como el Fondo Hondureño de Inversión Social y el Programa de Asignación Familiar —respaldados

Condicionalidades pendientes de cumplir al FMI en el 2002

- Un crecimiento económico que oscile entre 4 y 4.5 por ciento.
- Tasa inflacionaria de 8 por ciento.
- Aumentar en 60 millones de dólares las reservas internacionales netas.
- Mantener el déficit del sector público no financiero en 2.0 por ciento. La asistencia internacional ayudará a financiar los gastos sociales y de reconstrucción.
- Los sueldos y salarios no sumarán 9.2 por ciento del PIB, reflejando principalmente compromisos legales anteriores con los maestros para incrementos salariales bajo el acuerdo salarial de 1997. Para asegurar la reducción de la nómina de sueldos y salarios en el mediano plazo como porcentaje del PIB, las autoridades continuarán implementando el plan de racionalización del empleo. Este plan prevé (hasta el 2006) un programa piloto para eliminar el exceso de personal, la provisión de servicios para una transición más fácil del personal cancelado hacia el sector privado, y la creación de incentivos para retener un servicio civil más pequeño pero mejor calificado.
- El Congreso debe aprobar la reforma a la Ley del Servicio Civil.
- Privatizar la distribución de la electricidad y desarrollar un mercado de electricidad competitivo. El gobierno subastará la banda B para teléfonos celulares y se deben revisar las opciones del sector privado en el área de HONDUTEL.
- El gobierno está comprometido con una estrategia comprensiva y participativa para mejorar la gobernabilidad, incluyendo medidas para incrementar la transparencia de las políticas monetarias y fiscales y reducir el potencial de corrupción.
- Mantener los ingresos tributarios del Gobierno Central por encima del 17.6 por ciento del PIB.
- La DEI debe reorganizar la Unidad de Grandes Contribuyentes y fortalecer la recaudación de impuestos a través de los bancos.
- La reforma al Seguro Social debe continuar. Incluye la separación (operacional y contable) de los fondos de pensión y de salud del IHSS.
- El Fondo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza debe ser incluido en el presupuesto del Gobierno Central. El gobierno también continuará con el monitoreo externo de la ayuda externa y auditorías regulares de los ingresos del exterior.
- Profundizar el mercado de los Certificados de Absorción Monetaria (CAM).
- En el 2002 el Banco Central deberá publicar un conjunto completo de los estados financieros del 2001, consistente con los estándares internacionales.
- En el 2002 está pendiente la operación de un sistema electrónico de compensación de cheques (facilitando en el futuro un mercado interbancario de divisas y un mercado de títulos valores públicos más eficiente).
- En septiembre del 2002 el Congreso Nacional aprobará una ley que modifique un nuevo sistema de seguro de depósitos con límite.
- El Congreso Nacional deberá aprobar una ley que regule los fondos privados de pensión, la Ley del Sector Financiero revisada, la Ley del Registro de la Propiedad Mueble (que se constituirá en el primer paso para brindarle a las pequeñas empresas la posibilidad de obtener préstamos garantizados) y la Ley de la Carrera Judicial.
- El gobierno se esforzará para cumplir gradualmente con los códigos del FMI para la transparencia de las políticas fiscal, monetaria y financiera.
- En el presupuesto del 2002 el Gobierno debe incluir usos específicos de los fondos que han sido asignados bajo la categoría de “asignaciones globales” y requerirá un reporte mensual sobre el uso de esos fondos.
- El Banco Central de Honduras continuará ajustando la tasa de deslizamiento del tipo de cambio base.

por el FMI y el BM— confirman un estancamiento de las políticas sociales que siguen vigentes pese a la reciente aprobación de una estrategia oficial para la reducción y alivio de la pobreza.

Para Honduras contar con una estrategia oficial para la reducción y el alivio de la pobreza era un requisito obligatorio impuesto por el FMI para acceder al alivio de la deuda, pero no representa un verdadero cambio de rumbo en la perspecti-

va oficial de la pobreza. Organizaciones de la sociedad civil dicen que en la estrategia no se tomó en cuenta lo más importante que proponían, como impulsar la transformación del agro en condiciones de equidad y sostenibilidad, que se le considerara prioridad de la política macroeconómica y que no dependiera casi exclusivamente de recursos externos, no reembolsables o concesionales, o el alivio de la deuda, para su ejecución. En síntesis, pese a los aspectos positivos que contiene, el gobierno y las organizaciones internacionales pusieron la estrategia contra la pobreza en debate, pero no en agenda.

Desconocer que la sociedad civil tiene ideas concretas y una experiencia enriquecedora en lucha contra la pobreza es un error fundamental. De hecho, la iniciativa más novedosa e interesante en materia social de los últimos años es la redacción de propuestas regionales de combate a la pobreza, impulsada por organizaciones como Interforos, o temáticas, como las de las organizaciones de mujeres.

El agravamiento de la pobreza, acumulado en las últimas dos décadas no puede ser visto nada más desde la perspectiva ética o política, sino que hace imposible cualquier esfuerzo por el desarrollo nacional. Los pobres pueden subsistir al largo plazo, la supervivencia mínima es su condición natural, pero no es el caso de Honduras que como nación no sólo afronta amenazas naturales constantes (huracanes, inundaciones, sequías, etc.) sino que arrastra debilidades estructurales que la ponen en clara desventaja en el contexto de la globalización internacional y, más cerca aún, en el marco de la integración centroamericana. Las circunstancias demandan una revisión y conversión de todos los enfoques y modelos de desarrollo y promoción de la participación social que impulsan la iniciativa pública, la no gubernamental y la cooperación externa.

El Gobierno de Maduro. En las elecciones del 25 de noviembre, los partidos tradicionales, Nacional y Liberal, ratificaron su hegemonía de

siempre en la papeleta presidencial —acaparando 95 por ciento de los votos válidos—, pero, por primera vez desde 1982 el partido triunfador no tuvo el control de la mayoría simple del Poder Legislativo, donde el electorado dio a los partidos minoritarios —PINU, Democracia Cristiana (DC) y Unificación Democrática (UD)— doce diputados de 128.

Ricardo Maduro, 55 años, nacido en Panamá pero con nacionalidad hondureña, había adquirido su nacionalidad por la “vía consanguínea” en 1982, en un acuerdo emitido por un ministro de Gobernación liberal bajo un gobierno liberal. En los 18 años siguientes nadie objetó su identidad pese a que fue diputado al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y Presidente del Banco Central de Honduras. Desde que formalizó sus aspiraciones, el Partido Liberal lo consideró un rival muy peligroso y decidió vetarlo aduciendo que no era un verdadero hondureño por nacimiento, un requisito exigido por la Constitución. El Partido Liberal manipuló abiertamente el Tribunal Nacional Electoral e hizo casi imposible su inscripción, pero una hábil campaña política y el respaldo de influyentes poderes fácticos —como la embajada de Estados Unidos— le hizo salir avante.

Entre agosto de 1999 y marzo del 2001, cuando fue inscrito finalmente como candidato presidencial, Maduro mostró su capacidad para capitalizar a su favor los ataques de que era blanco. Más empresario que político, Maduro es Director Ejecutivo de Inversiones La Paz, que incluye acciones en camaroneras, venta de autos, banca, supermercados, centros comerciales y hoteles, entre otras. Frente al candidato liberal Pineda Ponce, a Maduro se le hizo fácil representar la “modernidad” no el atraso; al ejecutivo de negocios, no al cacique; el hombre de mundo, no el “rural” empedernido; al agredido, no al agresor; al conciliador, no al intolerante.

En sus primeros tres meses de gestión, el Presidente Maduro dejó la impresión general de que no estaba tan preparado o listo para gobernar

como se había anticipado, sobre todo por dos razones, la primera es la conformación de un gabinete de banqueros sin experiencia política y, mucho menos, social; y la segunda es la ausencia de una estrategia para reactivar económica y socialmente al país.

Ambos elementos dan a la administración de Maduro las siguientes características:

- a) Una gestión económica desligada de la producción y lo social, con un peso fuerte en la búsqueda de salidas financieras, monetaristas o fiscales a la crisis.
- b) El modelo “gerencial” o verticalista se impone sobre la búsqueda de fórmulas de consenso, entendimiento o diálogo con los sectores sociales. Un caso típico ha sido el prolongado conflicto entre el Ministerio de Educación y los maestros por el llamado “Estatuto Laboral”.
- c) Escasa visión de lo político en el ejercicio de la administración pública, situación en la que reparan incluso dirigentes o miembros de su propio partido.

La falta de interlocutores y negociadores adecuados en su propio gabinete acentúa la impresión de soledad que lo acompaña. La voz oficial más constante ha sido la del ministro de la Presidencia, Luis Cosenza, el funcionario más influyente, pero al mismo tiempo el más expuesto a un desgaste prematuro.

En cualquier valoración inicial del gobierno de Maduro no puede desconocerse que se encontró, de inicio, con dos circunstancias determinantes: primero, el resultado electoral quitó a su partido el control del Congreso Nacional que tradicionalmente han tenido los ex presidentes. Tiene 61 de los 128 diputados, los liberales tienen 55. Segundo, la grave crisis económica del país es más seria de lo que tenían previsto, lo cual es un argumento que siempre se repite de un gobierno a otro.

En resumen, Maduro está nominalmente al frente de un Estado insolvente y una población

demandante, sin un muro político claro sobre el cual recostarse o protegerse la espalda.

En el Congreso Nacional, la imagen de debilidad política de Maduro la acentuaron tres derrotas al hilo que su administración y su partido encajaron. La primera fue el rechazo a un proyecto de reingeniería del gabinete, la segunda tuvo que ver con la elección del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y, finalmente, el rechazo a su propuesta inicial de reforma fiscal (“paquetazo”), que terminó siendo aprobada luego de un acuerdo de último momento entre nacionalistas y democristianos.

Cada vez que se ha visto obligado a acudir al Congreso Nacional, el Presidente Maduro sale más debilitado que fortalecido. Pareciera que algunos políticos, incluso correligionarios suyos, quisieran ver al gobernante reducido a papeles secundarios, como si se tratara de inventar en Honduras una “dictadura parlamentaria”. De hecho, las primeras concesiones las tuvo que dar a favor del llamado “lado oscuro” de su partido, integrado por un grupo de diputados ligados al ex presidente Rafael Leonardo Callejas, quien ha sido ampliamente favorecido en este período con fallos judiciales en múltiples casos de presunta corrupción o abuso de poder.

El Partido Liberal, por su parte, ya sintió el olor a sangre. Para su propia sorpresa, los liberales se han topado con una inesperada y creciente cuota de poder, justo cuando se consideraban aislados en la llanura. En los liberales priva la sensación que dentro de cuatro años pueden estar de vuelta y eso caracteriza tanto su actitud con respecto al Poder Ejecutivo como con relación a sus asuntos internos. La clave para los liberales está en cómo manejar su imagen de principal fuerza opositora y jugarán electoralmente con ella. Los liberales no quieren alianzas de largo plazo o muy comprometedoras con los nacionalistas. Para cada pacto o compromiso político habrá un costo que hacer pagar al Presidente Maduro, y el monto cada vez puede ser más alto.

Mientras tanto, al interior del Partido Liberal las nuevas condiciones hacen improbable que haya espacio para una renovación del liderazgo. Es más, la carrera presidencial electoral ya comenzó entre los liberales y es alrededor de los viejos apellidos o caciques, no de nuevas figuras.

Por si los problemas políticos fueran poco, Maduro tiene ante sí el desafío de cumplir sus promesas electorales, y la principal de ellas, el combate a la inseguridad ciudadana, no la está ganando. El esfuerzo acumulado hasta ahora despierta más preocupaciones que esperanzas. En lo jurídico se aprobó una Ley de Convivencia Ciudadana que parece calcada de los tiempos de la Guerra Fría, y en lo práctico lo que se ve es un fortalecimiento del aparato policial y militar que asusta más a la ciudadanía que a los delincuentes.

La economía tampoco anda bien, y esto no es una responsabilidad que recae en los hombros

Los rostros de la delincuencia

En Honduras conviven dos tipos de delincuentes, el común y el impune. El primero responde al viejo modelo de la inseguridad, de raíces socioeconómicas, y que ha encontrado sus propios mecanismos de reproducción. Es una delincuencia cada vez más violenta, pero que —generalmente— vive en un círculo vicioso del que difícilmente trasciende y donde está permanentemente expuesto. Mientras tanto, las raíces del segundo están ligadas al usufructo del poder y a la articulación de redes, cada vez más extendidas y poderosas. Las redes del crimen organizado no se muestran ajenas a la política, al contrario, muchas invierten en ella; saben lo que quieren y cómo alcanzarlo. Se habla de tráfico de drogas, lavado de moneda, robo de carros, secuestros y otras figuras delictivas.

Para emprender una guerra contra ese tipo de inseguridades se requieren no sólo recursos, de por sí escasos, sino una articulación eficaz de las instituciones de seguridad, justicia, medios y ciudadanía. Esa articulación, por ahora, no existe; al menos en el grado deseable.

Bajo esas circunstancias, la guerra se encuentra más en un momento de gestos y gastos que de resultados.

exclusivos de Maduro. El mayor logro del gobierno fue la reciente aprobación de una prórroga del permiso de trabajo temporal para los migrantes hondureños en Estados Unidos. El FMI sostiene que los ingresos por divisas forman parte del Producto Interno Bruto, pero ese es un criterio relativo y objetable. Los migrantes venden su fuerza de trabajo en Estados Unidos, no en su país de origen.

En otra área, la quiebra de bancos —producto también de un desequilibrio heredado— introduce un factor de incertidumbre y ahonda el agujero negro fiscal. Los contribuyentes están pagando —con más sacrificio— los platos rotos de la corrupción o ineficacia privada. Lo curioso de esto es que la “cero tolerancia” —política que impulsa Maduro contra la delincuencia— no parece incluir a los banqueros responsables de las quiebras. Ni siquiera se anuncian procesos judiciales.

Habitados al fuego lento, la mayoría de los hondureños no parece percatarse de la gravedad de una situación económica que en lugar de mejorar; empeora, con un gobierno atrapado entre las demandas salariales de sectores públicos, las exigencias de una nueva renegociación de la Carta de Intenciones con el FMI, el estancamiento crónico de la iniciativa privada y los efectos de la recesión e inestabilidad internacional.

Hay diversos indicadores de la situación, desde los macroeconómicos que sirven para evaluar si un país es de riesgo o no para los inversionistas hasta los microeconómicos, como aquellos vinculados al sector social de la economía o a la economía informal que muestran con mayor rigor el rostro humano de la crisis.

De los 740 mil abonados al servicio de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), unos 600 mil —más del 80 por ciento— son morosos, dijo Ángel Botazzi, gerente de esa institución. Desde que Honduras inició en 1990 su programa de ajuste estructural, no ha cesado de promulgar medidas de apertura económica e incentivos a la inversión, pero la misma no llega

en la proporción deseada y el capital nacional tampoco logra levantar cabeza. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) asegura que en los últimos seis años fiscales 4,750 empresas han declarado renta negativa, operando al filo de la navaja, mientras 745 empresas consideradas medianas y grandes cayeron en mora por no poder pagar impuestos. En este marco, el país vive una dolarización de facto que el gobierno no se atreve a decretar oficialmente. El 33 por ciento de los depósitos en la banca privada ya son en dólares y muchas transacciones de bienes y servicios se hacen en esa moneda. El impacto o el costo de practicar una medi-

da monetaria de esa naturaleza sin que las estructuras económicas e institucionales estén preparadas para ello es muy alto.

En resumen, el gobierno de Maduro parece sufrir de un desgaste acelerado que abre un capítulo de incertidumbre e inestabilidad sin precedente desde 1980. No todos los políticos, incluyendo nacionalistas, apuestan a que Maduro termine su gestión de cuatro años. En todo caso, ciertas o no, esas conjeturas ratifican que la crisis poco a poco llega a grados de ebullición y que sólo cambios significativos en la gestión pública pueden aliviar una presión cada vez más peligrosa.

LA REFORMA MILITAR, UNA AGENDA INCONCLUSA

Por Thelma Mejía

Atrás quedaron los años cincuenta que dieron origen a las Fuerzas Armadas para convertirse, tres décadas después, en el mayor poder político de Honduras, cuya relación con la sociedad estuvo regida por períodos de cercanía y otros de total alejamiento.

En los años setenta, los militares iniciaron un período de mucha “cercanía” con la población, bajo el régimen populista del general, Oswaldo López Arellano, quien promueve un esquema de reforma agraria a favor de los grupos campesinos, así como reformas constitucionales que generan simpatías en la sociedad. Era la época en donde los uniformados castrenses saboreaban el don de la “pleitesía” que les tributaba la clase política, económica y social, con quienes se aliaban para ejercer el control y los destinos del país. Inicia así, la subordinación del poder civil al militar.

No obstante, esa luna de miel entre civiles y militares, se ve opacada por los primeros escándalos de corrupción como el “banana-gate”, el

mayor soborno bananero que se achacó a la transnacional United Brands, al efectuar el pago de dos millones de dólares al gobierno hondureño para una presunta evasión fiscal. Al trascender el escándalo, uno de los ejecutivos de esa compañía estadounidense, se suicidó en Nueva York. El gobierno de López Arellano nombra comisiones investigadoras, al margen de los órganos contralores existentes en el Estado, para “encontrar” culpables, pero sin castigo “real”.

Cae entonces, su gestión gubernamental, el 22 de abril de 1975. Pero, otro nubarrón se cernía ya en la relaciones cívico-militares al producirse las primeras masacres de grupos campesinos por el problema de tierras, como el caso de Los Horcones y la Masacre de Santa Clara, en el nororiental departamento de Olancho, en la época del extinto general, Juan Alberto Melgar Castro. Se produce, entonces, una época de distanciamiento, donde la herida se profundiza en 1977, con el asesinato de los esposos Ferrari, por cuestiones de narcotráfico, cuyos orígenes nacen vin-

culados a la participación castrense. Ambos casos, deterioraron las cercanas relaciones desarrolladas con la población, que comenzaba a ver como sus “héroes” de la guerra de 1969 con El Salvador, caían cual si fueran “ídolos de barro”.

No obstante, el contexto político regional que vivía Centroamérica, tras el triunfo en 1979 de la revolución sandinista en Nicaragua, generó nuevas coyunturas para las Fuerzas Armadas hondureñas, que apoyadas por Estados Unidos, deciden abandonar “formalmente” el poder para dar paso a elecciones libres y democráticas que permitan el retorno de los regímenes civiles. En su estrategia, Estados Unidos no podía llevar a cabo su política de guerra sucia y baja intensidad con gobiernos autoritarios y corruptos. Necesitaba gobiernos civiles y democráticos para avalar sus acciones.

En esta etapa, los militares lograron granjearse la simpatía de un amplio sector social e inician una nueva fase de acercamiento con la población, al venderse como los “abanderados” de la democracia que garantizaron el retorno de los gobiernos civiles, aunque en el fondo, ellos siempre ejercerían el poder real. En 1982, Honduras tiene, mediante elecciones libres, un nuevo gobierno civil al mando del doctor, Roberto Suazo Córdova, quien a lo largo de su gestión fue un simple “comodín” de las políticas de Washington y los deseos de los militares hondureños. Sus allegados afirman que nunca gobernó. Cedió el poder al otrora hombre fuerte de las Fuerzas Armadas, el general Gustavo Álvarez Martínez, con quien inicia así la más cruenta violación a los derechos humanos en este país centroamericano. Álvarez Martínez, fue depuesto de su cargo en 1984, en una emboscada táctica planificada por sus compañeros de armas, es forzado a abandonar el país, y a su retorno, años después, fue asesinado en 1988 por presuntos grupos de izquierda o, en otra versión por sus propios ex compañeros militares.

Amparados en la doctrina de seguridad nacional, los militares iniciaron en los ochenta, la ejecución extrajudicial de más de 187 civiles opositores, fomentando así un terrorismo de Estado. Aún se desconoce el paradero de estas personas, al rehusarse la institución castrense a rendir cuentas sobre este aspecto.

Honduras y su ejército jugaron un papel instrumental al servicio de la política de Estados Unidos, que usó el territorio para impulsar políticas al resto de países centroamericanos desde su base militar de Palmerola. Ese rol instrumental desempeñado por las Fuerzas Armadas se prolonga más o menos a fines de la década, cuando, en América Central, los varios acuerdos de paz avanzaban una transición democrática donde cada vez, los militares abandonaban su rol protagónico. Honduras, no fue la excepción. Ya en la década de los noventa el factor de poder que en un momento fueron los militares, desaparece para convertirse en un grupo de presión más.

En 1990, asume la presidencia de Honduras, Rafael Callejas, un hombre vinculado a los grupos de derecha y que formaba parte de una generación de líderes políticos modernos que asumía posiciones de mando en Centroamérica. Considerado un hábil comunicador, al grado de ser uno de los gestores de la corrupción en el periodismo, el gobierno de Callejas, no pudo, al final, quitarse la estirpe de ser uno de los regímenes más corruptos del país, por lo cual existen juicios pendientes.

Pero, de otro lado, Callejas, fue el impulsor del proceso de desmilitarización del país con la eliminación de la temible Dirección Nacional de Investigación (DNI) o policía secreta, responsable junto al batallón de la muerte 3-16, de las violaciones a los derechos humanos y la desaparición forzada de personas en la década de los ochenta. La desaparición de la DNI cobra fuerza tras las denuncias de abuso, violaciones y corrupción hechas por el ex agente, Josué Elí

Zúñiga, que fuerza al gobierno de Callejas a nombrar una comisión de notables que recomienda abolir la temible policía secreta.

Asimismo, da origen al estatal Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, quien presenta un informe sobre las violaciones suscitadas en los años ochenta y responsabiliza al Estado de la ejecución extrajudicial de más de 187 personas. El informe del Comisionado, surge también a raíz de dos sentencias emitidas en contra del Estado de Honduras por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quien lo condena por la desaparición forzada de los dirigentes populares Manfredo Velásquez y Saúl Godínez.

Paralelo a estas acciones, y con la puesta en marcha del programa neoliberal de ajuste económico, el gobierno de Callejas elimina las exoneraciones y subsidios que gozaban los militares en sus negocios, un capítulo que incide en el deterioro de las relaciones cívico-militares con sus tradicionales aliados, los empresarios, que vieron en ellos una competencia desleal.

Al interior de las Fuerzas Armadas, los cabildos y remezones estuvieron a la orden del día. El fantasma de los golpes de barraca no desaparecía, y paradójicamente, uno de los militares fundadores del batallón de la muerte 3-16 y considerado un experto en inteligencia, contra-inteligencia y guerra sucia, el general Luis Alonso Discua Elvir, se convierte en el máximo jerarca castrense, y le toca iniciar la transición en la etapa de la desmilitarización.

En 1994, asume el poder del país el ex presidente, Carlos Roberto Reina, propulsor de una “revolución moral” que terminó salpicando su gestión con hechos de corrupción, pero que en materia de relaciones cívico-militares hizo los más fuertes impulsos en el proceso de desmilitarización. Como parte de una promesa de campaña electoral, y bajo la fuerte presión de la sociedad civil, Reina se atrevió a abolir el servicio militar obligatorio, interpretado por los unifor-

mados como el “mayor golpe” propiciado a la institución. Los antecedentes que favorecieron la eliminación obligatoria del servicio militar fueron los reclutamientos forzosos, una especie de “cacería humana”, hechos los jóvenes de escasos recursos. La resistencia militar a este cambio fue tanta, que encerraron a Reina en uno de sus cuarteles para intimidarlo, y el entonces jefe de las Fuerzas Armadas, el general Luis Alonso Discua Elvir, manifestó molesto que “voluntario” sólo se iba al cine.

La abolición del servicio militar obligatorio, fue seguido de la acción estatal de quitar el control que los militares tenían en muchas empresas del Estado, consideradas por ellos claves para la seguridad nacional, como la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), el Instituto Geográfico Nacional y la Marina Mercante, entre otros, las que además formaban parte de sus empresas particulares aglutinadas en el Instituto de Previsión Militar. Esta incursión en los negocios, donde los uniformados son hasta hoy propietarios de funerarias, aseguradoras, un banco, una cementera, la Armería, una agencia publicitaria, una radioemisora, camaronerías, y otros, fue considerado por los empresarios locales como una competencia desleal porque hacían sus negocios a costa de los beneficios que les otorgaba el mismo Estado. No obstante, poco a poco esta irregularidad de competencia se fue corrigiendo en la administración de Reina, cuando el entonces ministro de Finanzas, Juan Ferrera, decidió por primera vez en la historia del país contabilizar con nombre y número de cuenta en el Presupuesto Nacional, la partida asignada a las Fuerzas Armadas.

Otro momento importante fue la separación de la policía de las ramas que conforman las Fuerzas Armadas. Por más de tres décadas la policía preventiva, encargada de la seguridad ciudadana, estuvo bajo el mando castrense. Sus abusos de poder, corrupción e implicación de sus altos mandos en acciones vinculadas a los secuestros,

delincuencia común, narcotráfico y robo de vehículos, entre otros grandes delitos sólo abonaron el ya deteriorado camino e imagen de los militares.

Después de las acciones de Reina, Presidente Carlos Flores Facussé (1998-2002), se elimina la autonomía de la institución armada, el cargo de Comandante en Jefe, y asume, por primera vez, un civil como ministro de la Defensa.

Pero... ¿qué pasó con la reforma? Hasta ahí, el proceso de desmilitarización del país cobraba forma a nivel institucional, pero en el régimen del ex presidente Flores, la marcha del mismo se estancó.

Polémico e impredecible, el ministro de la Defensa, Edgardo Dumas Rodríguez, fue uno de los hombres de mayor confianza del mandatario y quiso a lo interno de las Fuerzas Armadas promover cambios en materia de transparencia y rendición de cuentas, sin imaginar las resistencias que iba a encontrar, y los más insólito aún: que Flores lo iba a dejar sólo en esa lucha.

El primer indicativo de que el presidente Flores no estaba interesado en ahondar las reformas fue la forma en que eligió al nuevo jefe del Estado Mayor Conjunto. La elección del general Daniel López Carballo, se produjo violentando una serie de normas internas de la institución armada en cuanto a requisitos para asumir diversos cargos. López Carballo, en menos de tres horas, y por decreto, fue ascendido de cargo en cargo hasta llegar a su nombramiento final. Su nombramiento, precedido de una marcha militar y una cadena de radio y televisión en el país, para simular a la población que se avecinaba una crisis institucional que podría derrocar a Flores, fue considerado por oficiales castrenses y analistas políticos como una estrategia gubernamental para justificar en el cargo a un hombre de entera confianza del entonces presidente, donde la politización podría estar llegando nuevamente a las Fuerzas Armadas.

Consciente de las irregularidades que precedieron su asunción al interior del ejército, López

Carballo entonces promovió una “política de puertas abiertas” y presentó hace un año, un plan de transformación y readecuación de las Fuerzas Armadas en lo que sería su nueva visión y misión. Promovió, asimismo, cambios internos que no fueron del halago de muchos uniformados. Apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que impulsa un proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas, los militares hablan ahora de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, sin que ésta última, de momento, implique hablar de la verdad en el tema de los desaparecidos de los años ochenta.

Sin embargo, procesos internos al interior del gremio castrense que culminaron con la salida del ministro de la Defensa, Edgardo Dumas, promotor de esta modernización, bajaron el impulso a las reformas, que se dieron sólo a nivel de una auditoría al interior del Instituto de Previsión Militar (IPM), el órgano que controla las empresas militares. Esta auditoría fue financiada por países cooperantes, particularmente europeos, que dos décadas atrás nunca habrían apostado un dólar a favor de los militares, pero que ahora consideran que se pueden producir reformas castrenses orientadas a la rendición de cuentas y la búsqueda de la verdad sobre lo acontecido en los años ochenta. En sus informes preliminares, la auditoría arrojó irregularidades al interior de las empresas que controla el IPM, mal manejo administrativo en cuanto a la visión sobre sus negocios, así como quiebras que pudieron evitarse, según trascendió en forma extraoficial. Dumas encontró planillas fantasmas al interior del gremio castrense, cobro de viáticos injustificados, pago de periodistas de medios como “asesores” de imagen, y otras irregularidades que evidenciaban que los uniformados no entendían el concepto de la rendición de cuentas. No obstante, al interior del gremio armado, un amplio sector de jóvenes oficiales promovían reformas orientadas a redefinir el nuevo rol del ejército en tiempos de democracia y paz.

Con la asunción del gobierno de Ricardo Maduro este año, López Carballo fue sustituido por el ahora general Isaías Barahona, un oficial que considera que los militares deben abrirse a la sociedad, impulsar las reformas, pero en el tema de las violaciones a los derechos humanos se maneja con reserva porque es del criterio que las Fuerzas Armadas no tienen porqué pedir perdón. Maduro, quien nombró como ministro de Defensa, a uno de sus mejores amigos y empresario, Federico Brevé Travieso, no tiene claro aún qué hacer con las Fuerzas Armadas, cuál debe ser su rol en el marco de una política de defensa nacional y en tiempos de paz.

Pero los militares, parecen saber qué quieren hacer con su institución. Los días 6 y 7 de junio de este año, Naciones Unidas promovió lo que se considera el primer encuentro, post Guerra Fría, entre civiles y militares, en la búsqueda de caminos que permitan focalizar los desencuentros y abrir nuevos espacios de diálogo y consenso. Ahí, las fuerzas armadas aceptaron sus errores e incluso indicaron que sus relaciones con la sociedad civil nunca han sido “muy naturales”. Tenemos, dijo, el general, Isaías Barahona, una “lista larga de cuestionamientos” y debemos dar respuesta a ellos. “Muchas de las cosas que pasaron no fueron engendradas sólo en los cerebros militares, fueron engendradas también en los cerebros de muchos políticos”, dijo el general.

Por eso ahora hablan de unas nuevas fuerzas armadas apolíticas, de apertura institucional hacia la sociedad, la enseñanza de los derechos humanos como un eje transversal de su reforma institucional y currícula académica, sometimiento a la ley en forma “inteligente y progresista”. También desean probidad al interior de su institución y las empresas que manejan, fortalecimiento institucional, redefinición del marco legal, conciliación con los sectores sociales con quienes han estado confrontados, mayor vocación democrática y no repetir nunca más las atrocidades cometidas en el pasado.

Según el sondeo, seis de cada diez hondureños indican que los militares nuevamente les inspiran confianza, cuatro de 10 piensan que las Fuerzas Armadas siguen siendo necesarias, pero un 36 por ciento del total de encuestados —1,200 hondureños—, considera que persiste la corrupción al interior del gremio uniformado.

Mientras, un estudio elaborado por la socióloga Julieta Castellanos, que fue presentado en el evento patrocinado por el PNUD, revela que la imagen de los militares sigue deteriorada, pero resalta los esfuerzos de modernización en los últimos años. El estudio contiene entrevistas a sectores representativos y elites de la sociedad con un mayor nivel académico y de incidencia política.

Ahí, los consultados, por unanimidad, consideran que las Fuerzas Armadas no saben aún que rumbo tomar, no se ven aún en materia de institucionalidad castrense las reglas claras del juego, y da la impresión que poco a poco los militares parecen estar más sujetos al “gusto” del gobernante de turno, que a la definición de un papel más acorde con los nuevos tiempos que demanda la democracia y el Estado de Derecho. Es evidente que a lo largo del trabajo elaborado por Castellanos, la sociedad civil reclama justicia en el caso de las violaciones a los derechos humanos y el paradero de los desaparecidos políticos. Ese es un punto toral para alcanzar cualquier avance en la construcción de los valores democráticos y la cultura política en Honduras.

Riesgos identificados. De momento tres puntos se han identificados como claves para continuar profundizando la reforma militar: su precaria institucionalidad, donde los uniformados no saben qué pasará con ellos y sus cargos, cuánto tiempo durarán y hasta dónde la politización partidaria penetrará con tal fuerza que los lleve a convertirse en corrientes apéndice de los partidos tradicionales.

El segundo está vinculado con la impunidad, en el cual los miembros de las Fuerzas Armadas

no están dispuestos aún de rendir cuenta de sus acciones a la ciudadanía.

Y por último, se avizora el riesgo del retorno al autoritarismo ante las condiciones de inseguridad ciudadana que vive el país, donde la delincuencia común y el crimen organizado tienen “acorralado” al gobierno de Maduro, que centró su principal promesa de campaña en brindar seguridad a las personas de sus bienes y su vida.

A dos semanas de instalado su gobierno, Maduro anunció una “guerra contra la delincuencia” en la que sacó a los militares y policías a la calle, se militarizó el país y logró bajar sustantivamente el delito menor, así como reprimir a las maras o pandillas juveniles, pero nunca se atemorizó a la delincuencia ni el crimen organizado.

Las tanquetas militares, con soldados resguardando las principales ciudades del país con armas para el ataque, no dejaron de crear incertidumbre en la población, que si bien aplaudía la acción, ante los primeros acordonamientos y excesos por parte de más de algún oficial, evocó la reciente historia vivida en los años ochenta.

Pero un operativo tan costoso, en un país que se declaró hace un año como “pobre, altamente endeudado” no podía durar mucho. Y el crimen organizado al conocer los movimientos de la policía, dio fuertes golpes a la guerra contra la delincuencia al extremo que violó la seguridad de los círculos de poder al secuestrar y posteriormente asesinar al empresario y político libe-

ral, Reginaldo Panting, ministro de Economía en el gobierno del Flores. El secuestro y muerte puso al descubierto la fragilidad de Maduro en su política de “cero tolerancia”, y nuevamente, sectores políticos y económicos, han vuelto sus ojos a los militares para que retomen un papel que no es el suyo: la seguridad ciudadana.

Hay claridad en la cúpula castrense que los militares no deben tomar papeles que en el pasado les causaron desprestigio, y casi a gritos demandan del Estado la redefinición de sus roles desde una política estatal que establezca y plantee claramente las diferencias entre una política de Defensa y una de Seguridad Pública y Ciudadana. Ambas no existen aún en el país. Las Fuerzas Armadas irán cobrando mayor protagonismo, se habla de más presupuesto para combatir la guerra contra la delincuencia, y el riesgo es hasta qué punto el Estado está dispuesto a dar “seguridad con democracia”, pero no seguridad a “costa de” la democracia.

De momento, después de 22 años, civiles y militares, incluyendo a víctimas de las violaciones a derechos humanos, se sentaron, por primera vez, en una mesa a buscar puntos de encuentros, donde el esclarecimiento de las desapariciones de los años ochenta parece ser el termómetro que indicará qué tan lejos o cerca quiere llegar el gobierno y los militares en la reforma y desmilitarización del país, así como en la consolidación de la construcción democrática. Las señales, por ahora, siguen siendo confusas.

LA REFORMA POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL

Por Thelma Mejía

Veinte años han transcurrido desde que Honduras retornó formalmente a la democracia, dejando atrás el fantasma de los golpes militares y los fraudes electorales gestados por mutua conveniencia entre las principales fuerzas políticas y los militares. Muchas acciones se han ejecutado y entre ellos cuenta la depuración del censo o padrón electoral, donde las muertes ya no pueden votar. Asimismo, hoy en día la Ley Electoral permite la inscripción de nuevos partidos y candidatos independientes, así como coaliciones parciales y totales entre partidos. No obstante, hay mucha rigidez en los requisitos legales para optar a estos mecanismos de participación. Y permite ahora, con la nueva papeleta separada, a los electores “cruzar su voto” para elegir el presidente, diputados y alcaldes municipales de su preferencia. También la puesta en práctica en 1997 del llamado voto domiciliario permitió ahorrar costos a los votantes, partidos políticos y autoridades electorales porque ahora la población ya no necesita transportarse de un sitio a otro para votar, sino que lo hace en el centro de votación más cerca de su domicilio.

Los partidos. En Honduras existen cinco partidos políticos legalmente inscritos: el derechista Partido Nacional, en el poder; el opositor y conservador Partido Liberal; la Democracia Cristiana; el Partido de Innovación y Unidad (PINU), de tendencia social cristiana; y el Partido de Unificación Democrática (UD), de izquierda. De estos cinco partidos políticos, la fuerza mayoritaria se concentra en el Liberal y el Nacional, quienes se reparten más de 90 por ciento del electorado, estimado en unas 3.4 millones de votan-

tes. El resto de votantes es captado por los llamados partidos minoritarios o emergentes. En 2001 ganaron los dos grandes partidos menos de 83 por ciento de los votos en uno de los 18 departamentos y por eso reparten 116 de los 128 diputados en el Congreso Nacional: PN = 61, PL = 55, PINU = 3, PDCH = 4, UD = 5.

No obstante, la construcción de una cultura democrática no ha sido fácil. Persisten aún en la cultura hondureña fuertes rasgos del autoritarismo heredado por los militares, donde la sociedad civil y la clase política no escapan a estos esquemas. Por ejemplo, muchos de los partidos ven en las organizaciones de sociedad civil, el “enemigo” a vencer al expresar erróneamente que ésta quiere desplazarlos de sus posiciones de elección y poder. Sin duda, esta concepción errónea en el establecimientos de relaciones democráticas y transparentes entre ciudadanía y clase política, es por ahora uno de los principales obstáculos para que la reforma política en Honduras no adquiera mayor velocidad.

La Fundación Democracia y Desarrollo, un organismo de la sociedad civil que tiene más de siete años de estar impulsando las reformas al sistema político y de justicia, sostiene como debilidades la escasa democratización interna en los partidos, cuya cúpula está dominada por personajes arcaicos, conocidos popularmente como “dinosaurios” por la falta de tacto y visión. Esta casta de dinosaurios se vislumbra más en los partidos Liberal y Nacional, a diferencia de que éste último se abrió sutilmente a una democratización interna al poner nuevos rostros y liderazgos, como parte de una estrategia de los “grupos oscuros” que predominan al interior del Partido Nacional. Una vez tomado el poder, con

el presidente Maduro a la cabeza, ese modernismo e incluso “apertura” a las ideas procedentes de la sociedad civil, se cerró nuevamente. Ese “lado oscuro”, como se conoce popularmente, es el que está gobernando ahora con el presidente Maduro.

En el Partido Liberal, de ser un partido de ideas avanzadas, con gente lúcida intelectual y profesionalmente, los últimos ocho años en el poder, desgastaron su liderazgo. El liberalismo vive actualmente una crisis de identidad, y su vieja cúpula, como si fuera una hacienda particular, quiere heredar las riendas del partido a sus hijos, gente joven, pequeños “yuppies” sin visión, pero con ansias de alcanzar el poder para continuar la tradición de sus padres: fama, protagonismo, influencia y fortuna. Los líderes liberales con formación e inquietudes por promover cambios y reformas que democratizen su partido, han sido desplazados e instrumentalizados en épocas proselitistas para dar una sensación de apertura, sin que ello signifique que están obteniendo espacios para penetrar la línea dura partidaria y gestar la modernización que ameritan. Y los llamados partidos emergentes o minoritarios, con pocos diputados, cuando asumen posiciones de poder, se plegan a los mandatos de los partidos tradicionales.

La socióloga Mirna Flores, es del criterio que la crisis de los partidos políticos arrastra al Estado y sus instituciones. Muestra de ello es que los organismos electorales están integrados por miembros que no responden a requisitos de capacidad e idoneidad, y se toman decisiones de partido. La Fundación Democracia y Desarrollo revela en sus informes que para promover verdaderos cambios políticos en el país es preciso depurar el actual Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), una especie de pequeño bazar, donde los partidos políticos ahí representados se reparten el botín monetario de la deuda política y el empleo para sus activistas. A su vez, recalca la necesidad de separar el Registro Nacional de las Personas (RNP), del tribunal electoral, debi-

do a su alta politización y falta de profesionalismo en sus mandos.

¿Reformas electorales? De cara a los comicios generales de noviembre de 2001, los partidos políticos suscribieron una serie de acuerdos y compromisos orientados a promover la reforma política que en sus puntos primordiales resalta la necesidad de despolitizar y separar el TNE y el RNP, la incorporación constitucional del Plebiscito y el Referéndum, la reducción del período de campaña electoral a seis meses, cuando la tradición es de cuatro años, autorización para alianzas dos o más partidos, regulamiento en el financiamiento de las campañas políticas, reducción de los diputados, que actualmente es de 128, e igual número de suplentes, la elección de diputados por distrito en vez de listas de candidatos de cada partido por los 18 departamentos, y eliminar los tres designados presidenciales por un solo vicepresidente.

No obstante, pese a que estos acuerdos, pactos y compromisos fueron rubricados por los cinco partidos políticos legalmente inscritos, con el aval de las Naciones Unidas y el Foro de Fortalecimiento Democrático, que aglutina a la cooperación internacional y la sociedad civil, en los primeros cuatro meses de este año, dichos compromisos empezaron a tambalear. El Partido Liberal condicionó su apoyo a la reforma a cambio de nombramientos, reparto de cuotas de poder, control en el Congreso y otras peticiones que indicaban que los pactos suscritos, fueron bajo un enfoque de “oportunidad”, pero no de transformación.

Mirna Flores, en un estudio de monitoreo y seguimiento a los compromisos políticos y la reforma política, sostiene que los primeros desacuerdos que afloran se vinculan con la reducción de diputados, donde se percibe que no hay consenso al interior de los partidos porque consideran que van a perder poder. El mayor debate al respecto, advierte Flores, se verá en el Congreso, cuyos parlamentarios se resisten a limpiar

la imagen y credibilidad de este poder del Estado, mucho menos a rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus ejecutorias legislativas, administrativas y de proyección social.

El Congreso, en época electoral, es la principal oferta de los políticos para ofrecer a los grupos económicos que financian sus campañas, leyes a cambio de dinero. De ahí que no sea casual que al finalizar el período de un gobierno e iniciar otro, se aprueben, sin mayor transparencia, leyes y decretos que favorecen a empresarios con exoneraciones de impuestos, condonación de deudas e incluso compra de terrenos sobrevalorados en recompensa al “aporte” hecho al partido en el poder.

El 13 de junio de este año, se conformó la llamada Comisión Especial de Seguimiento de los Acuerdos Políticos y Sociales, en un intento por rescatar el proceso de reformas iniciados y auscultar la probabilidad de que la clase política, social y económica del país pueda estructurar a largo plazo un proyecto de visión de país, cuyos esbozos generales por ahora no incentivan a los actores principales. Hasta ahora, los puntos de consenso de los grandes acuerdos de reforma política suscritos por los cinco partidos políticos se circunscriben a la separación del Registro Nacional de la Personas del TNE, el plebiscito y referéndum y limitar la inmunidad de los diputados, dejando en suspenso lo que concierne a la forma de elección y selección de los parlamentarios.

Una sociedad civil crítica y propositiva. Sin lugar a dudas, los últimos veinte años de construcción formal de la democracia no hubieran sido posible sin la participación activa de grupos ciudadanos y organismos no gubernamentales que cada día cobran mayor vigencia y beligerancia en el país. Por ejemplo, la mayoría de las reformas electorales en los compromisos políticos son propuestas avanzadas por el Foro Ciudadano, un organismo que tiene como objetivo la formación de cultura política y democrática.

La lucha de los grupos sindicales y campesinos de los años cincuenta y setenta sentaron las bases para una mayor participación civil, pero no fue un proceso fácil porque la represión estuvo vigente y muchos campesinos y ciudadanos cayeron en la lucha. Podría decirse, que tras las masacres de los Horcones y Santa Clara en Olancho, a fines de los setenta, la década de los ochenta marca un nuevo momento en la historia y palpitar de la sociedad civil. Tradicionalmente, las estructuras políticas caracterizan la representación social en actores como los sindicatos, empresarios, campesinos y gremios magisteriales. En los años ochenta surgen nuevos actores: los grupos de derechos humanos.

Impulsados por la represión del sistema, ante la aplicación militar de la doctrina de seguridad nacional y la desaparición forzada de personas, los grupos de derechos humanos fueron y siguen siendo aún, protagonistas clave en la búsqueda de la verdad, la denuncia de la impunidad y a lucha por un Estado de Derecho más justo y equitativo. Organismos como el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), el Comité de Familiares Detenidos-Desaparecidos en Honduras (COFADEH) y el grupo de Mujeres por la Paz “Visitación Padilla”, gestaron un movimiento poco tradicional. COFADEH, es por ahora el organismo más consecuente en la búsqueda de la verdad sobre las desapariciones forzadas en los años ochenta, así como en la ubicación, denuncia y acusación de los militares responsables de las ejecuciones que huyeron del país, en un intento por evadir la justicia. Los archivos, denuncias y testimonios en poder de este organismo han permitido enjuiciar a varios uniformados, señalar otros tantos, y proponer acciones orientadas a consolidar la construcción democrática y el cese de la impunidad.

Estos grupos de derechos humanos, en alguna medida, abrieron el camino para que hoy el país tenga una sociedad civil más entusiasta, crítica y propositiva. Ya en los años noventa, nue-

vos intentos surgen por otorgar mayor protagonismo a la sociedad civil y fomentar la participación ciudadana, a nivel local, especialmente en los municipios del interior del país. La teoría sobre la importancia de la descentralización y los esquemas gobernabilidad comienzan a tener fuerzas y encuentran en la participación de los municipios el mayor componente de apertura.

Paralelo a ello, surgen también con mucha dinámica las organizaciones defensoras del ambiente y de las mujeres, la infancia y los grupos étnicos. Estos nuevos actores, en alguna medida desplazaron a los tradicionales, y junto a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, las ONG, y coaliciones de sociedad civil logran poco a poco, nuevos espacios de apertura y diálogo político.

El proceso de desmilitarización de la sociedad y la abolición del servicio militar obligatorio por uno voluntario, humanista y educativo, fue uno de los momentos de mayor pujanza de la sociedad, al sumarse a esta iniciativa no sólo los tradicionales grupos populares sino que también dirigentes empresariales. El llamado Frente Cívico por la eliminación del servicio militar obligatorio, fue una experiencia exitosa, y si bien se desactivó posteriormente, facilitó la apertura de otro tipo de coaliciones como la Red de Asociaciones de Organismos no Gubernamentales (ASONOG), el Foro Ciudadano, Interforos, el Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH) y la coalición de organismos por las reformas de la justicia, entre otros.

Del lado gubernamental, estas florecientes iniciativas de la sociedad civil obligaron al Estado a conformar lo que se conoce como el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), donde se concitan los actores sociales tradicionales más los partidos políticos, sin que hasta ahora se le dé la seriedad y el lugar preciso en materia de incidencia política por parte de los gobiernos.

En sus diversos ámbitos y radios de acción, estos grupos y coaliciones de sociedad civil jugaron también un fuerte protagonismo en la lu-

cha por el traspaso de la policía a manos civiles, liderando este proceso el Foro Ciudadano, el estatal Comisionado de Derechos Humanos junto, al CODEH y el COFADEH. Este sería, el segundo gran momento de la sociedad civil.

En medio de una fuerte lucha de intereses políticos en el Congreso, se logró crear lo que hoy es el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), una figura sin precedentes en los procesos de desmilitarización en América Latina, porque incluye, por primera vez, la participación civil en la formulación de políticas públicas y de seguridad ciudadana. Sin embargo, la politización, los niveles de corrupción al interior de la policía y la inmadurez de la sociedad civil, han permitido que el CONASIN no juegue el rol que le da su mandato, funcionando por ahora como un apéndice más del sistema que obliga a los sectores sociales a replantearse en qué momento los espacios ganados se pierden por falta de visión y estrategia.

A raíz del paso del huracán Mitch la participación de la sociedad civil alcanza su tercer gran momento, que incluye una confrontación abierta con el gobierno ante los niveles de intolerancia y cooptación que el presidente Flores hizo con gran parte de la sociedad hondureña, incluidos los medios de prensa y un amplio grupo de periodistas. Flores, hipersensible a la crítica y cuestionamientos, utilizó el paso del huracán Mitch para profundizar su verticalismo e impedir que la disidencia cuestionara sus ejecutorias, al grado que utilizó su periódico *La Tribuna*, para ofender, calumniar y acusar a quienes consideraba “enemigos, críticos y opositores” al régimen.

Fue una época de mucha tensión que concluyó con acuerdos mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero permitió, a la vez, demostrar a la comunidad internacional que en Honduras la sociedad civil se reactivaba, hacia propuestas y estaba dispuesta a jugar un rol de fiscalización del accionar público, donde la corrupción e impunidad, serían, junto a la

LA REACCIÓN EXCESIVA ANTE LA CRÍTICA

Por Paul Jeffrey

Tras el huracán Mitch, el Gobierno de Honduras estaba sumamente sensible a las críticas de la sociedad civil a su programa de emergencia para la reconstrucción. Una de las manifestaciones más dramáticas de esto vino en respuesta a Leo Valladares, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, cuando en marzo de 1999 sugirió que el gobierno hubiera podido actuar mejor en respuesta al huracán.¹

Valladares reportó 17 casos de posible abuso de la ayuda de emergencia, y solicitó a los fiscales del gobierno investigar si había habido alguna acción ilegal. En realidad no había sucedido gran cosa. Dada la magnitud del desastre, el presidente Carlos Flores habría podido citar el informe como una vindicación del desempeño de su administración. De hecho, Valladares, un ex profesor de leyes, comparó su informe con otorgarle al gobierno una nota de 92 de un posible 100. Sin embargo, creyendo que el informe le daba mala imagen justo antes de una importante reunión con los donantes en Suecia, el presidente llamó a Valladares y exigió que se retirara el informe. “Él me dijo: ‘No puedo ir a Estocolmo ahora, van a pensar que todos somos ladrones,’” declaró Valladares, sugiriendo que la reacción de Flores ante el informe era algo más que otra de las famosas rabietas del presidente. “Para mí, el único sentido que tendría esa respuesta tan desproporcionada es que les preocupaba que pudiéramos investigar otras cosas.”²

Aunque como funcionario de gobierno, Valladares técnicamente no representa a la sociedad civil, desde la creación del cargo público autónomo en 1992 como parte de la desmilitarización de la sociedad hondureña, el comisionado había sido, en efecto, un vocero eficiente y bien articulado para la sociedad civil. Hasta el paso del huracán Mitch, el trabajo de Valladares consistía principalmente en abordar asuntos de derechos humanos, especialmente los abusos de las décadas anteriores. Pero este informe inicial sobre la respuesta del gobierno ante el huracán marcó un giro en el

trabajo de Valladares y de otros “defensores del pueblo” en la región. Al disminuirse la brutalidad de las fuerzas armadas, Valladares empezó a poner la mira más en los delitos administrativos que en los abusos cometidos por los militares. Eso lo puso en confrontación directa con el sistema judicial del país, que tiene fama de ocuparse más de los delitos menores, al mismo tiempo que protege a los criminales de saco y corbata.

Para Valladares eso significa una descripción más riesgosa de su cargo. “Este trabajo es más peligroso que el que hicimos antes”, reconoció. “Es más fácil investigar las violaciones a los derechos humanos que los actos de corrupción oficial. Cuando presentamos nuestro trabajo titulado *Los hechos hablan por sí mismos*, no hubo una respuesta tan violenta y brutal por parte de las autoridades como cuando investigamos después del Mitch.”³

Enfurecido por el informe del comisionado, especialmente por su sugerencia de malversación en la semiprivada Fundación María de su esposa, Flores llamó al presidente del Congreso, Rafael Pineda Ponce, y le ordenó que se destruyera el mandato de Valladares. Avanzada la noche del 20 de abril de 1999, con apenas la mitad de sus miembros presentes, el Congreso votó a favor de recortar el período del comisionado y de limitar su mandato a una pasiva recepción de quejas. Cuando al día siguiente se filtró la noticia, el mundo tomó nota. Los embajadores europeos mascullaron algo sobre recortes a la ayuda, y el *New York Times* instó a un cambio de parecer. Al sentirse atacado, Pineda Ponce le hizo mérito a su apodo de “ping-pong” y llamó a una nueva votación. El 27 de abril, con cientos de manifestantes que apoyaban a Valladares batallando afuera con la policía, el Congreso votó por unanimidad dejar sin cambios el mandato del comisionado. La sociedad civil ganó la batalla, pero corrió la voz de que cualquiera que cuestionara al gobierno pagaría un alto precio, y la autocensura se apoderó de los posibles críticos, incluido el propio comisionado para los derechos humanos.

pobreza y la deuda externa, sus ejes transversales en la promoción y lucha por reformas más democráticas.

Esa intolerancia de la ex administración Florista generó a la par nuevas oportunidades a la

sociedad civil, que ahora es tomada en cuenta y objeto de consultas sobre el rumbo de la nación, al tiempo que se le abren mayores desafíos en materia de representación, incidencia y participación.

LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL DESPUÉS DEL HURACÁN MITCH

Por Paul Jeffrey

Seis semanas después del huracán Mitch, el Foro Ciudadano, un grupo de prestigiosos académicos y empresarios hondureños, se quejó de que la respuesta de emergencia del gobierno estaba fatalmente marcada por la lentitud, la ineptitud y la centralización. El grupo planteó que la “reconstrucción sin participación ciudadana no aseguraba la democratización del país ni permitía la transparencia”. En respuesta, el presidente Carlos Flores dio rienda suelta a un grupo de periodistas subsidiados para que atacaran al Foro Ciudadano, y Flores por su parte respondió a sus críticos en un discurso ante el Congreso en enero. “El que se opone menos, ayuda más; el que menos confunde y agita a otros, ayuda más”, declaró el presidente.

“El Foro Ciudadano estaba cuestionando el modelo de gobierno de Flores, y no el modelo de organización social que el país necesitaba después del huracán Mitch”, opinó Germán Calix, director nacional de Cáritas.¹ En medio del caos que dejó el Mitch, parecía el momento perfecto para unirse en torno a una visión alternativa de la sociedad civil organizada, y justo antes de finalizar 1998, Cáritas reunió a representantes de varios otros grupos, principalmente de organismos no gubernamentales (ONG). De esa reunión se creó una nueva alianza, llamada Interforos. Para abril, la alianza decía representar a más de 500 diferentes grupos de base y ONG, incluido el Foro Ciudadano. Después de años de letargo, Interforos representaba una nueva oportunidad para que la sociedad civil se pronunciara con una voz más fuerte.

Si alguien prestara oídos. Durante la primera parte de 1999, tanto el Foro Ciudadano como

Interforos centraron sus energías en tratar de convencer al gobierno para que elaborara un plan de reconstrucción que resultara en un país mejor del que había destruido el huracán. Los dos grupos aumentaron la presión hacia el gobierno mientras éste preparaba un plan para presentarlo en mayo en Estocolmo ante los principales donantes. En repetidas ocasiones le pidieron a Flores que elaborara su propuesta pensando en la participación ciudadana, la descentralización, el desarrollo sostenible, la protección ambiental y el combate a la pobreza. Los gobiernos europeos también se entrometieron, quejándose de la lentitud de Flores para desarrollar planes concretos. El Ministro de Cooperación Externa de Suecia, Pierre Schori, advirtió en enero que Flores enfrentaba un “Mitch social” si no se movía más rápido para responder a las necesidades de las víctimas.

El gobierno decía contar con la suficiente retroalimentación por parte del Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Sin embargo, FONAC está controlado por los partidos políticos y durante mucho tiempo ha funcionado como patente de corso para las políticas de gobierno. Flores alternaba entre ignorar y atacar a Interforos y a Foro Ciudadano, amagaba con regulaciones contra los ONG jactanciosos, y luego trataba —sin éxito— de cooptar a algunos de los protagonistas ofreciendo altos cargos públicos a tres líderes de Foro Ciudadano.

El enorme Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, elaborado en secreto por tecnócratas de la administración, fue finalmente presentado por el gobierno en abril, *con las tres últimas palabras del título agregadas a última hora*. El

gobierno dijo a los críticos que era demasiado tarde para introducir cambios. El Plan detallaba una larga lista de proyectos de reconstrucción que ascendían a un total de 3.99 mil millones de dólares, para los cuales solicitaba 3.67 mil millones de dólares en donaciones y préstamos de la comunidad internacional.

Interforos declaró que el documento estaba desastrosamente plagado de proyectos a corto plazo diseñados para elevar la imagen del presidente, y produjeron su propio plan alternativo, que dedicaba una larga etapa a la transformación y un período corto a la reconstrucción. Aunque algunos decían que los dos planes se complementaban, había contradicciones inherentes. “No se puede hablar de descentralización y de fortalecer el trabajo de las alcaldías si casi todo el dinero para la reconstrucción va a ser controlado por las grandes agencias centrales, como SOPTRAVI y FHIS”, declaró la socióloga Julieta Castellanos, líder del Foro Ciudadano, en referencia al Ministerio de Obras Públicas y al Fondo de Inversión Social manejado por el gobierno.²

Con los europeos presionando por un lado y la sociedad civil en el país quejándose por el otro, Flores cedió una semana antes de la reunión en Estocolmo, e invitó al Foro Ciudadano a una reunión. Produjeron una declaración conjunta en la que el gobierno se comprometía a combatir la vulnerabilidad social y ambiental, al manejo transparente de la ayuda internacional, y a descentralizar y apoyar los gobiernos locales. Castellanos, una de las signatarias, dijo que no se hacía ninguna ilusión. “El gobierno promete, el presidente promete, y no cumplen. Todos los documentos de gobierno son papeles sin valor, debido a que no hay una fiscalización posterior, no hay vigilancia”, declaró Castellanos.

En el valle del Bajo Aguán, los activistas pensaron que los Comités de Emergencia Local —o Codels— habrían causado sensación en Estocolmo. “Qué mejor manera de convencer a los donantes de que usted [Flores] hablaba en serio que mostrándoles a los 500 Codels. Éramos el atractivo turístico que los europeos querían. Pero Flores no podía darle de-

masiada rienda sin correr el riesgo de sacar a relucir la ropa sucia de la familia a la vista de todos,” indicó Peter Marchetti, quien fuera sacerdote en Tocoa y uno de los organizadores de los Codels, al referirse a las afirmaciones de que el tío de Flores, Miguel Facussé, había patrocinado el asesinato de un importante activista político de la región.³

En Estocolmo, el Gobierno de Honduras presentó un show con multimedia, pero no mencionó ni a los Codels ni a Interforos. No obstante, a Flores se le sometió a un interrogatorio. Los representantes del gobierno alemán preguntaron a Flores cómo podría garantizar que los proyectos continuarían con el próximo gobierno. Japón preguntó por qué el gobierno estaba solicitando donaciones para revitalizar al sector privado pero no préstamos para programas sociales. Maltratado por la crítica, Flores fue de inmediato conducido por un diplomático sueco de regreso a la habitación de su hotel para que se reuniera con Mauricio Díaz, presidente de la delegación de Interforos en Estocolmo. Ambos salieron de la habitación prometiendo trabajar juntos y anunciando que cinco representantes de Interforos se integrarían oficialmente a la delegación del Gobierno de Honduras. “La presión internacional hizo que el gobierno finalmente nos escuchara”, declaró Díaz.⁴

Una vez que pasó la euforia de Estocolmo, los activistas regresaron a la lucha diaria por lograr que el gobierno mantuviera sus promesas. Tras cuatro meses de presión, finalmente se sentaron con Flores y crearon una comisión de vigilancia que supuestamente aseguraría la participación de la sociedad civil en las actividades de reconstrucción promovidas por el gobierno. Entre los miembros estaban Interforos, Foro Ciudadano, FONAC, la asociación de alcaldes y dos grupos empresariales. Sin embargo, la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional se demoró en arrancar. Tatiana Lara, representante de Interforos, dijo que los miembros de la Comisión le solicitaron al gobierno informes escritos antes de las reuniones semanales. Los ministros de gobierno, por el contrario, les dieron toda una cátedra y luego les entre-

garon voluminosos informes. “Así es como define el gobierno la participación ciudadana”, manifestó Lara. “Nos invitan para que les escuchemos hablar en términos generales sobre cómo están utilizando el dinero. No hay debate. Y es difícil para ellos ceder incluso ese espacio, puesto que creen que por ser elegidos para su cargo tienen derecho a hacer lo que quieran sin que se les cuestionen”.⁵ La táctica del gobierno inutilizó la comisión conjunta. Posteriormente el gobierno pidió a la comisión conjunta insumos para su Estrategia de Reducción de la Pobreza. Aunque gran parte del insumo no se tomó en cuenta, el gobierno orgullosamente se ufana de que el documento resultante fue preparado con una amplia participación de la sociedad civil.⁶

Interforos estaba plagado de debilidades diversas. Lo más importante fue que en las reuniones de Interforos los representantes de los ONG eran mucho más numerosos que los representantes de las organizaciones de base. Los tecnócratas con sede en Tegucigalpa que solían responder más al contexto político inmediato de la capital del país que a la situación en el terreno de las comunidades pobres, determinaron en gran medida la agenda de Interforos.

Esto empezó a cambiar a finales del 2000, cuando se ofreció a la Pastoral Social de la diócesis católica de Trujillo un puesto en la junta directiva de la coalición. Los funcionarios de la Iglesia declinaron, diciendo que los Codels deberían estar en la junta de Interforos. Los Codels decidieron que su organización conjunta, conocida como Unicorass, debía representar a los grupos comunitarios, e Interforos aceptó, convirtiéndose en el primer grupo de base en ocupar un cargo en la junta de Interforos. La presencia de Unicorass en Interforos fue un factor significativo que condujo a la reorganización de Interforos en siete diferentes foros regionales, incluido uno en el valle de Aguán, diseñado para fomentar la participación de las bases.

Según Lorenzo Cruz, representante de Unicorass en Interforos, a algunos de los temas que en un principio llenaron la agenda de Interforos, como la deuda externa del país, se les dará menos prioridad que a los temas identificados al nivel regional. Cruz también afirmó que la prominencia de los ONG en Interforos se está reduciendo. “Los ONG son como golondrinas. Donde hay dinero, ahí están. Cuando no hay dinero, entonces no se les ve por ninguna parte,” agregó.⁷

Un logro de ese proceso ha sido que en el caso de la reforma político-electoral, la sociedad civil logró en la época de las elecciones desarrollar una especie de monitoreo sobre el discurso, campaña y promesas de los candidatos políticos que culminó con la presentación de un libro en mayo de este año, a cargo del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), una especie de memoria histórica del país. Ello sirvió como un termómetro para la clase política al sentirse vigilada por sectores sociales que ya no se conforman con las vagas promesas electorales, sino que demandan cumplimiento y están dispuesto a tomar el pulso de sus iniciativas.

La reforma judicial. Otra lucha de la sociedad civil, la constituyó la reforma al poder judicial,

un esfuerzo de siete años que culminó con experiencias alentadoras, de un lado, pero muy aleccionadoras, del otro —alentadoras en el sentido que se logró aglutinar a importantes sectores de la sociedad civil, incluyendo los grupos religiosos, en torno a la necesidad de promover cambios en la impartición de justicia y el nombramiento de los magistrados. Fue el cuarto gran momento de la sociedad civil.

Una encuesta publicada en septiembre del 2001, revelaba que uno de los sectores más corruptos del país era el poder judicial, seguido de la policía y la estatal Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), entre otros. Esta encuesta, elaborada por el Consejo Anticorrupción que encabeza el cardenal, Oscar Andrés Rodríguez, vino a acelerar los cambios y pro-

cesos impulsados por la sociedad civil en torno a la elección de la nueva Corte de Justicia.

Numerosas fuerzas sociales del país orillaron a la clase política a suscribir acuerdos en torno a dar un nuevo rostro al poder judicial. Se decide, entonces, nombrar una Junta Nominadora, integrada por notables, para iniciar un proceso de selección acerca de quiénes serán los nuevos magistrados que integrarán el poder judicial. Para ello, se reforma la Constitución el 22 de diciembre de 2000 para validar la creación de la Junta Nominadora y establecer los mecanismos de selección de los nuevos magistrados.

Así, el Decreto 38-2001 del Congreso Nacional, acuerda reformar el numeral 9 del artículo 205 y el capítulo XI de la Constitución, que en su parte central indica: “elegir para el período que corresponda y de la nómina de candidatos que proponga la Junta Nominadora a que se refiere esta Constitución, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”. Luego, en el artículo 308 se establece que la Corte Suprema de Justicia estará integrada por 15 magistrados cuyas decisiones se tomarán por mayoría de la totalidad de sus miembros.

Anteriormente, la elección de la Corte de Justicia era potestad del gobierno de turno, quien ponía a los magistrados de su simpatía, previa negociación de cuotas con el partido mayoritario en la oposición. Siempre este reparto fue entre liberales y nacionalistas, cosa que aún no ha cambiado, a pesar de la reforma.

La reforma hecha a la Constitución para iniciar una nueva forma de elegir la Corte de Justicia indica también que los magistrados serán electos por un período de siete años, y no cuatro, como ocurría anteriormente. Se crea, asimismo, la Sala de lo Constitucional que entre sus atribuciones tiene la de conocer de conformidad con la Constitución y la Ley, de los recursos de *habeas corpus*, amparo, inconstitucionalidad y revisión; así como dirimir conflictos entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Nacional de Elecciones. Paralelo a ello, se establece también

el Consejo de la Judicatura, cuyos miembros serán nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Todas estas iniciativas fueron gestadas en parte a la presión ejercida por la sociedad civil.

Así, la Junta Nominadora tenía entre su potestad escoger una nómina de 45 candidatos a magistrados de un total de 160 postulados y autopropuestos. De los 45 seleccionados, el Congreso Nacional iba a elegir los 15 que serían los nuevos integrantes de la Corte Suprema, incluyendo su Presidente. Esta fase de selección fue una de las más duras para la Junta Nominadora, ante las presiones del poder político y económico por dejar en los 45 nominados a jueces cuestionados por sus vínculos con el poder como Rita Núñez, la ex contralora, Vera Rubí y muchos magistrados de la Corte anterior.

Ninguna de estas personas de reputación dudosa quedó en la lista de los 45 nominados, y al enterarse la clase política, representada en los partidos Nacional y Liberal, que muchos de los seleccionados les eran desconocidos y no podían controlarlos, comenzaron a boicotear el trabajo de la Junta Nominadora al grado que estuvieron a punto de invalidar la reforma hecha a la Constitución.

Fue en ese momento cuando se produjo una de las batallas más fuertes de la sociedad civil, que indignada por la repartición y manoseo que los políticos querían hacer de la nueva Corte de Justicia, sale a las calles a protestar y demanda el cumplimiento a la legalidad e institucionalidad del país, más allá de la selección de los nominados. La sociedad civil, en todo momento fue consciente de que en los 45 nominados iban personajes permeables al poder, pero al margen de ello, luchó porque se respetara la institucionalidad democrática al impedir que dejaran sin validez la reforma constitucional para elegir el nuevo poder judicial.

Pero fue aquí donde la clase política logró consolidar los “lados oscuros” de sus instituciones para burlar a la sociedad civil y hacer desde el Congreso, una elección de magistrados acor-

de a sus intereses. Esta negociación escapaba a las manos de la sociedad civil porque la elección de la nueva Corte recaía sobre las espaldas del Congreso, es decir, los políticos, quienes públicamente y sin tapujos decidieron que 8 magistrados nacionalistas y 7 liberales serían los nuevos integrantes del poder judicial. Los partidos minoritarios quedaron al margen de esta repartición.

De ahí que la conformación de la nueva Corte no dejó de ser también un proceso *aleccionador* para la misma sociedad civil, que si bien fue determinante para impedir mayor vulgaridad en la integración del poder judicial, fue ingenua en sus objetivos y propósitos de crear en una madurez de la clase política tradicional hondureña. La nueva Corte de Justicia es un ejemplo de que Honduras sigue siendo un país de contrastes. Mientras al nivel público se impulsan discursos oficiales que hablan de modernización y transformación; en lo privado, los esquemas no varían: hay resistencia en los grupos de poder a delegar y propiciar cambios que transformen la realidad del país.

En sus primeras ejecutorias, la nueva Corte de Justicia, integrada por nueve magistradas mujeres y seis varones, se ha concentrado en dar cartas de libertad, como si fueran ofertas de supermercado, al cuestionado ex presidente de la República, Rafael Callejas, del ahora gobernante Partido Nacional. Callejas junto a varios de sus ex funcionarios fueron vinculados y acusados de presuntos actos de corrupción. Pero al término

de los primeros dos meses de este año, recién instalado en el poder de Maduro, la Suprema Corte le ha otorgado ya cinco cartas de libertad y sobreseído casos que, jurídicamente, no han prescrito e incluso tenían órdenes de captura contra varios ex integrantes del régimen callejista.

Todo apunta a que el riesgo de la politización sigue latente en el poder judicial, y la sociedad civil tendrá que convertirse en el vigilante permanente de un poder que hasta ahora sólo ha llenado de vergüenza la imagen internacional del país.

En un balance a lo largo de este proceso, podría mencionarse como lecciones rescatables, es que, si bien el proceso de selección de los nuevos magistrados, no fue perfecto, se puede considerar como más transparente y participativo.

A su vez, se ha iniciado una etapa gradual hacia un proceso de reformas constitucionales que amerita el país para afianzar la democracia y sus instituciones. También, la sociedad civil comprendió que el funcionamiento de la justicia no es algo que atañe solamente a jueces y abogados, sino que tiene que ver con su vida y su derecho a una seguridad jurídica donde descansa el Estado de Derecho y la institucionalidad del país.

El reto que queda por delante, es cómo la sociedad civil puede hacer entender a los nuevos integrantes del poder judicial que pueden actuar “sin esperar las órdenes” de la clase política, como ha sido la costumbre y se evidencia, por ahora, en los primeros seis meses de la gestión de Ricardo Maduro.

AMARATECA: OPORTUNIDAD TRAS EL DESASTRE

Por Dan Alder

El paso del huracán Mitch por Tegucigalpa, capital de Honduras, en octubre de 1998, fue un desastre anunciado. El Mitch había bajado de ser un huracán de categoría cinco a una tormenta tropical, pero aun así trajo consigo suficiente agua para derramar en cuestión de horas el equivalente de un año de lluvias. A medida que aumentaban las crecidas y se precipitaban ladera abajo, iban topando en su avenida con algunos de los ciudadanos más pobres de Honduras. Las desesperantes condiciones de pobreza en el campo habían empujado a muchos de ellos a emigrar a Tegucigalpa, donde debido a los altos alquileres habían terminado por vivir en atestados alojamientos improvisados montados precariamente sobre las colinas de Tegucigalpa y a lo largo de sus cauces. Se construyeron barriadas en peligrosas riberas y en empinadas pendientes cuya vegetación había sido arrasada mucho tiempo atrás.

Bajo el diluvio del Mitch, sectores enteros de barriadas simplemente desaparecieron, enterrados bajo aludes de tierra o arrastrados por la correntada. A pesar de su proximidad con los mejores servicios médicos y de rescate en el país, se perdieron más de 500 vidas en Tegucigalpa y sus alrededores, 300 de ellas en el distrito central del municipio.¹ “Fue horrible”, manifestó más tarde un residente. “Todo fue arrastrado. Casas, enseres, gente, comunidades enteras. Simplemente desaparecieron.”²

Cada vez más, las organizaciones dedicadas al restablecimiento tras el desastre utilizan comillas para marcar la palabra “natural” dentro de la trillada frase “desastre natural”, con el fin de cuestionar la idea tradicional de que las comunidades son víctimas pasivas de los actos de la naturaleza. La rápida urbanización eleva los precios de la tierra y de la vivienda; esto empuja a la

gente a la contingencia. Tegucigalpa ha tenido un proceso de urbanización extremadamente alto en las últimas tres décadas. Para el período 2000-2005 se proyecta que Honduras tendrá la tasa de urbanización más alta de América Latina.³ Una vez que esas presiones empujan a la gente hacia las áreas de mayor riesgo ambiental, es sólo cuestión de tiempo. Tormentas como el huracán Mitch no son sólo actos de la naturaleza, son realidades de la naturaleza. “Las acciones que realiza la gente antes y después de esos eventos es lo que los convierte en desastres.”⁴

El estancamiento económico y las políticas gubernamentales que no dan respuesta agravaron el problema. “Debido a la débil capacidad institucional de aplicar debidamente sus propias regulaciones en cuanto a zonificación y construcción, la alcaldía se ha convertido en cómplice de la hiperurbanización de los últimos 30 años y de la construcción de asentamientos vulnerables que resultaron devastados por los efectos del huracán.”⁵ Los funcionarios municipales respondieron a las demandas de las poblaciones marginales —muchas veces expresadas mediante protestas callejeras—, para la instalación de agua y electricidad. En décadas recientes, este tipo de desarrollo habitacional ha sido la norma más que la excepción. Para 1998, la población de estos asentamientos informales en varios grados de consolidación ascendía a 450,000, aproximadamente la mitad de los residentes de la capital hondureña.⁶

El análisis de que las prácticas humanas se combinan con los actos de la naturaleza para crear desastres, ha llevado a las agencias internacionales a ver la respuesta a los desastres naturales como una oportunidad de desarrollo.⁷ Las campañas de recuperación deben contemplar medidas para asegurar que a las comunidades

reconstruidas les irá mejor la próxima vez que las azote un huracán o un terremoto. A la par de la tendencia de añadir a la argamasa de la reconstrucción la mitigación de los desastres, hay un enfoque en los principios de la sostenibilidad. Es preciso tomar medidas para asegurar que los nuevos barrios sean social y económicamente viables en el largo plazo.

La comunidad internacional entendió perfectamente que la reubicación era la única solución lógica para los antiguos residentes de los barrios de Tegucigalpa que fueron arrasados por la corriente, una tarea difícil en una ciudad ya abarrotada de gente. Para ellos, la mitigación de los desastres tomó la forma de barrios enteros totalmente nuevos en el Valle de Amaratéca. Aunque ubicado dentro de la jurisdicción política de la alcaldía del distrito central de Tegucigalpa, 11,000 hectáreas que comprende el Valle de Amaratéca empiezan a 15 kilómetros al noroeste del propio Tegucigalpa, y están separadas de la capital por una cadena montañosa.

La reubicación de las 3,500 unidades de vivienda nuevas representaba “la oportunidad de la vida” para las familias beneficiarias.⁸ A éstas se les daría la oportunidad de ser propietarias de una vivienda decente y asequible que de otra manera hubiera estado fuera de su alcance. Y el proyecto, financiado por diversas fuentes internacionales, podía satisfacer la meta de la comunidad internacional y del Gobierno de Honduras de un desarrollo sostenible.

Pero la misma debilidad institucional y falta de liderazgo que permitió el crecimiento de los barrios marginales en situación de riesgo que Mitch borró del mapa, ha dejado su huella en la campaña de reconstrucción y desarrollo en el Valle de Amaratéca. La falta de planificación y la incapacidad de brindar servicios básicos han conducido a quejas totalmente justificadas sobre el agua y el saneamiento, sobre la situación de seguridad y sobre las oportunidades de empleo. Incluso antes de que se completaran las nuevas viviendas, algunos de los beneficiarios origi-

nales se habían mudado a Tegucigalpa, muy probablemente a barrios marginales como los que destruyó el Mitch.⁹ Este “repliegue” familia por familia, es un indicador de la falta de organización comunitaria y participación ciudadana. Las agencias de gobierno e internacionales habían elaborado el proceso de planificación y desarrollo sin evidencia de ninguna participación y organización por parte de los residentes y potenciales residentes de los varios asentamientos y proyectos que se estaban construyendo en todo el Valle. Esta relativa falta de participación ciudadana contrasta fuertemente con lo que sucedió en el Valle del Bajo Aguán.

Que miles de personas permanezcan en Amaratéca a pesar de las dificultades, es testimonio del valor que confieren los nuevos residentes a ser propietarios de su casa. Pero mientras esperan a que se complete la infraestructura básica y luchan por encontrar la manera de mantener a sus familias —al mismo tiempo que viven en un valle que está distante de los potenciales empleos en el centro de la ciudad—, todavía no hay un veredicto sobre si podrán consolidar esta oportunidad. A los actores nacionales e internacionales del proceso de reconstrucción les preocupa que las soluciones a estos problemas tardarán demasiado. “Tal vez vendrán hasta después de que la gente se haya ido, o después de que las comunidades en Amaratéca se hayan convertido en un gueto”, dijo un funcionario internacional.¹⁰ ¿Estaba la sostenibilidad incorporada en el proceso de reconstrucción, o se perdió una oportunidad de desarrollo?

Respuesta internacional. Tras el huracán Mitch, la comunidad internacional respondió con prontitud y, una vez que se determinó la magnitud de la destrucción, la respuesta fue masiva. En los momentos iniciales, la presencia más visible fue la de los mexicanos y los cubanos. La promesa inicial de Estados Unidos fue exigua, pero tras la visita de Tipper Gore, los norteamericanos plantearon su compromiso de ser los

mayores donantes. Los gobiernos y las organizaciones de auxilio extranjeras ayudaron primero a salvar a aquellas personas que estaban en peligro inminente, brindaron alimentos de emergencia y suministros médicos a más de un millón de personas, y luego ofrecieron albergue temporal y comida a aquellos que se habían quedado sin hogar o sin empleo una vez que se empezaron a retirar las aguas. La respuesta regional del gobierno norteamericano al huracán Mitch ascendió a un total de 319 millones de dólares y “excedió la magnitud de cualquier respuesta previa a un desastre en América Latina y el Caribe.”¹¹ Tras la primera respuesta a la emergencia, los Estados Unidos anunciaron una ayuda adicional para América Central de 563 millones de dólares. Una conferencia de donantes celebrada en mayo de 1999 en Estocolmo, culminó con compromisos internacionales para la reconstrucción post Mitch en América Central por un total de 9 mil millones de dólares, de los cuales 2.5 mil millones eran para Honduras.¹² Sólo la misión de la USAID en Honduras multiplicó por diez su ayuda en nuevos recursos, destinados a programas de reconstrucción post Mitch durante un periodo de dos años.

Las naciones afectadas por desastres no suelen tener la capacidad para administrar la respuesta a esos desastres. Este era obviamente el caso en la América Central post Mitch. Organismos no gubernamentales (ONG) de todo el mundo que se especializan en respuestas ante desastres y en el desarrollo se volcaron hacia el istmo o reforzaron sus oficinas existentes en el país para ayudar a enfrentar el desafío. Compitieron por los fondos del gobierno norteamericano y de otros donantes oficiales y utilizaron Internet para montar sus propias campañas de recaudación de fondos, al mismo tiempo que los nacionales de sus respectivos países en miraban el despliegue de la tragedia por la televisión. La Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja señalan en su código de conducta que “la ayuda de emergencia ya no es un asunto fácil”.

Sin contar las víctimas de guerra, los desastres afectan a unos 300 millones de personas al año, y esa cifra está creciendo a una tasa de unos 10 millones al año.

En Amarateca, un abrumado gobierno hondureño observó cómo Estados Unidos, España, Japón, Taiwán y otras naciones pedían ayuda a los ONG o utilizaban los servicios de sus propios contratistas privados. Las organizaciones de la Cruz Roja de Honduras y de varias otras naciones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organizaciones de fe como Cáritas de la Iglesia Católica Romana, la arquidiócesis de Tegucigalpa y la Agencia Adventista de Desarrollo y Asistencia (ADRA), junto con organizaciones humanitarias como Hábitat para la Humanidad, todas entraron en acción. Fueron estos ONG los que manejaron la reconstrucción de viviendas en el Valle de Amarateca.

Gobierno hondureño abrumado. Cuando el huracán Mitch entró al país inundando al mismo tiempo todas las principales ciudades de Honduras, la defensa civil hondureña, COPECO, se vio abrumada y colapsó casi por completo.¹³ El gobierno creó una Comisión Nacional para la Emergencia, con rango ministerial para tomar las riendas de la agobiada COPECO, y posteriormente creó el gabinete de reconstrucción para fiscalizar los proyectos nacionales e internacionales.¹⁴ Con un amplio apoyo internacional y un cambio del liderazgo militar al liderazgo civil, COPECO se ha fortalecido desde entonces, pero su fracaso inicial dio el tono para la respuesta del Gobierno de Honduras. Los temores por la corrupción y el derroche en el gobierno frenaron la liberación de los prometidos fondos internacionales para la reconstrucción. Los proyectos de reconstrucción se vieron entorpecidos por la débil capacidad de gestión de las instituciones nacionales, por un oneroso proceso de contratación e implementación, y por falta de personal debidamente capacitado y motivado. De hecho, los niveles adicionales de rendi-

ción de cuentas, exigidos por los donantes internacionales, hicieron que el avance en los proyectos públicos fuera más lento de lo normal, ya que los funcionarios hondureños se opusieron al inusual nivel de escrutinio.¹⁵

A pesar de haber formado un gabinete para la reconstrucción, el gobierno hondureño no contaba con un mecanismo eficaz para coordinar los grupos de donantes y los ONG. Después de la reunión de grupo consultivo en Estocolmo en 1999, los donantes formaron su propio órgano de coordinación, con comités sectoriales, e invitaron al gobierno hondureño a participar. Éste, sin embargo, no logró desempeñar un papel decisivo en este proceso, y muchas veces enviaba funcionarios de bajo nivel a las reuniones del comité.¹⁶

El problema de la tierra. Tras el Mitch, los refugiados en Tegucigalpa fueron reubicados en albergues temporales, construidos y administrados por la Oficina de las Naciones Unidas para las Migraciones Internacionales, usando principalmente fondos norteamericanos. Cuando empezó la reconstrucción en serio y las agencias internacionales y ONG empezaron a buscar terrenos adecuados para las viviendas, primero se dirigieron al Gobierno de Honduras. Un funcionario internacional lamentó haber perdido seis meses —mientras las víctimas languidecían en albergues temporales— visitando oficinas de todos los niveles del Gobierno de Honduras, en busca de terrenos públicos que pudieran ofrecerse como contrapartida local a la ayuda internacional asignada para la construcción de viviendas.¹⁷ “El gobierno no aportó mucho con esa contrapartida”, afirmó el funcionario. La excepción a la regla fue Ciudad España, un proyecto de viviendas que se estaba construyendo principalmente con fondos de la ayuda española y respaldado por la influencia política de la Cruz Roja Hondureña. El Gobierno nacional de Honduras ofreció un terreno para un complejo habitacional de 1,500 viviendas. Para los otros grandes

proyectos que eventualmente se realizaron en Amaratéca, el Gobierno de Honduras no ofreció tierra del todo.

Las autoridades hondureñas habían implementado un control de precios para impedir que los proveedores se aprovecharan injustamente de la ayuda internacional que estaba entrando al país. Algunos actores nacionales e internacionales sugirieron que el gobierno también debió haber tomado por dominio supremo, tierras adecuadas más cerca de la capital. Pero que el gobierno no estaba dispuesto a confrontar la influencia de los terratenientes adinerados. De hecho, ni siquiera se mantuvo el intento por controlar precios. “En este caso, la mentalidad no era de solidaridad, sino más bien de mercado”, manifestó un funcionario internacional.¹⁸ Otro cooperante internacional expresó sentimientos similares. “Sabe, uno viene aquí con este sentimiento de solidaridad, tratando de ayudar, de hacer algo por la gente pobre que está sufriendo tanto, y es decepcionante encontrar que entre los hondureños acomodados no hay un sentimiento de solidaridad.”¹⁹ Funcionarios de las agencias de ayuda y analistas hondureños concuerdan en que el problema era político más que de oferta. “Hay tierra en Tegucigalpa y sus alrededores. Lo que sucede es que no es lucrativo asentar ahí a la gente pobre.”²⁰

Además, el Gobierno de Honduras hizo muy poco por coordinar los esfuerzos de los ONG en Amaratéca. En otras áreas del país, los gobiernos municipales dieron un paso adelante y asumieron varios grados de responsabilidad en el esfuerzo de coordinación y reconstrucción, poniendo terrenos municipales a disposición o negociando con los terratenientes locales. Pero el Valle de Amaratéca se encontró en la desafortunada posición de ser un lugar aislado del Distrito Central, un municipio que incorpora a la capital, Tegucigalpa. El gobierno municipal tenía dificultades para satisfacer las necesidades básicas incluso bajo circunstancias normales, y prácticamente no podía desempeñar ninguna función en Amaratéca. Esto dejó a una comple-

ja red de donantes y ONG enfrentados a la tarea de lidiar a solas con la reconstrucción. “Si el gobierno nacional no aporta nada, eso nos pone en una posición muy difícil”, indicó un funcionario internacional. “El Estado estuvo totalmente ausente (en Amaratéca) y sigue estando totalmente ausente.”²¹

Cuando los donantes comprendieron que el Gobierno de Honduras no iba a dar los terrenos, su búsqueda de sitios de reasentamiento se vio obstaculizada por las mismas deficiencias del mercado de tierras que habían contribuido a crear los vecindarios marginados de Tegucigalpa. Un sistema de registro de la propiedad obsoleto y de base nominal, que data de 1906, crea “una tremenda oportunidad para la confusión y la contradicción” y el sistema de administración de la propiedad se ve aún más debilitado por su dependencia en varios actores institucionales con autoridad complementaria o conflictiva.²² El sistema de base nominal otorga títulos que se basan principalmente en el nombre del dueño y en medidas imprecisas tales como el área de la superficie y las referencias de las propiedades alejadas. Por consiguiente, muchas propiedades en Honduras están en litigio, y cualquier intento por comprar tierra en el país puede verse enredado en prolongadas disputas legales. Y el tiempo era algo que no le sobraba a los ONG, debido en parte a un plazo límite de dos años impuesto por el Congreso norteamericano para gastar su paquete de ayuda complementaria. Los ONG tenían que encontrar terrenos adecuados e iniciar sus proyectos, o bien enfrentar la posibilidad de perder contratos.

La OIM y el ONG Hábitat para la Humanidad, financiado por la USAID, fueron los primeros en identificar y comprar un terreno en el Valle de Amaratéca. Una vez que lo hicieron, el acto abrió las puertas a lo que según un funcionario de la USAID se podía caracterizar como una “fiebre por la tierra” por parte de los ONG hacia el área.²³ Ninguno de los ONG o de los funcionarios o analistas internacionales entrevis-

tados para este informe dijeron que Amaratéca era un buen lugar para la reubicación. “Automáticamente todo el mundo llegó a Amaratéca”, dijo el director de la OIM en Honduras. “No era el mejor lugar, pero era lo único que teníamos.”²⁴

Los proyectos. En un estudio gubernamental realizado en 1976, el valle había sido identificado por como una zona de expansión industrial y residencial para Tegucigalpa, pero aún le faltaba mucho desarrollo. El estudio pronosticaba que en un período de 20 años, entre 50,000 y 60,000 personas podrían establecer su residencia en el Valle. Indicaba una serie de medidas que debían tomarse para asegurar el desarrollo de una infraestructura adecuada. Pero la economía hondureña sufrió una serie de reveses durante ese período, y el esfuerzo de planificación de 1976 quedó en el olvido. El censo de 1988 mostró que en el Valle sólo había 3,200 habitantes. Para el 2002, la población se había duplicado a 6,280, sin contar las víctimas del Mitch reubicadas en Amaratéca a principios del 2000, y el desarrollo de la infraestructura era escasamente adecuada para soportar ese crecimiento.²⁵ A pesar de la falta de infraestructura, de problemas relacionados con la disponibilidad de agua y de la distancia de las fuentes de empleo en la capital, las tierras del Valle de Amaratéca eran relativamente planas, y los ONG, con considerable esfuerzo, pudieron superar algunos de los obstáculos que habían enfrentado en la propia Tegucigalpa en términos de títulos de propiedad claramente establecidos y precios asequibles.

A finales de 1999, la OIM y Hábitat para la Humanidad iniciaron lo que se convertiría en un proyecto de vivienda con más de 400 unidades, llamado Nueva Suyapa. Este sería el proyecto habitacional más grande de Hábitat en América Latina. Hábitat sabía que el sitio que habían comprado tenía problemas de drenaje y de acceso a los servicios urbanos, pero la organización estaba sintiendo la presión para avanzar con rapidez.²⁶ No pasó mucho tiempo antes de que otras

siete ONG u organizaciones eclesíásticas se les unieran en el Valle, para construir un total de 3,500 viviendas. Contratistas privados estaban construyendo otras 625 unidades para un total de más de 4,000. Se contempla que al culminar estos proyectos, la población de Amaratéca se cuadruplicará a 27,300.²⁷

Proyectos de reconstrucción de viviendas en Amaratéca

Proyecto	Viviendas	Residentes proyectados
Caritas	560	2,800
Hábitat (La Joya)	353	1,765
ADRA (La Joya)	317	1,585
Ven a Servir (La Joya)	77	385
Ciudad España (Cruz Roja)	1,590	7,950
Cristo del Picacho (Arquidiócesis)	597	2,985
Total	3,494	17,470

Fuente: Estudios, Proyectos y Planificación, S.A., Plan de uso del suelo para el Valle de Amaratéca.

Los proyectos de reconstrucción de viviendas en el Valle de Amaratéca se hicieron conforme a cuatro modelos básicos que se pueden caracterizar por las organizaciones que los utilizaron: El ONG financiado por la USAID, que construyó el grupo de barrios conocido colectivamente como La Joya; el proyecto construido por Caritas, una agencia de la Iglesia Católica Romana en Honduras; el proyecto de la arquidiócesis católica romana de Tegucigalpa, llamado Cristo del Picacho; y el proyecto de la Cruz Roja, impulsado por los españoles y conocido como Ciudad España. Aunque esas organizaciones eran los principales actores, cada proyecto incluía una desconcertante red de financiadores, ejecutores y, por supuesto, beneficiarios. A mediados del 2002, más de tres años después del huracán Mitch, muchas de las viviendas, y en el caso de Ciudad España, todo un proyecto, no estaban habitadas debido a atrasos en la construcción de la infraestructura.

Con 597 viviendas, el proyecto de la arquidiócesis es el proyecto de reconstrucción de viviendas mejor organizado, más limpio y seguro de todos los proyectos en el Valle de Amaratéca. Pero los resultados se lograron en parte por un proceso de selección de los beneficiarios que excluyó a las víctimas más pobres del huracán Mitch. Mientras que la mayoría de los proyectos de vivienda seleccionaron a sus beneficiarios de entre las personas que estaban viviendo en los albergues provisionales en Tegucigalpa y que pertenecían al segmento de la población que más ayuda necesitaba, Cristo del Picacho es un proyecto de clase media baja en términos de los estándares hondureños. Los beneficiarios pagan una cuota mensual por su casa, que a pesar de ser subsidiada, es sustancial. Para que se les seleccione como beneficiarios, las personas deben pasar un examen de ingresos en el que se les pide demostrar que ganan por lo menos dos salarios mínimos. La selección, según un funcionario de una agencia de ayuda internacional, la manejaron las parroquias católicas romanas en áreas de Tegucigalpa afectadas por el Mitch, las que seleccionaron una por una a las familias que las iglesias consideraban eran “lo mejor de su rebaño”.²⁸ Los residentes son gobernados por lo que el funcionario caracterizó como controles sociales “draconianos”, impuestos por la Fundación Arquidiócesana Cristo del Picacho y aplicadas a través de la capacidad de la Fundación para revocar la propiedad de la vivienda. Estos controles se extienden al comportamiento individual, como la prohibición de vender y consumir alcohol, y a los derechos de asociación, como prohibir a los educadores residentes en la comunidad unirse a las huelgas nacionales de los maestros.²⁹

Menos bien organizado y ejecutado es el proyecto de Caritas, ubicado al lado de la principal carretera de dos carriles que atraviesa el Valle. El proyecto tiene 560 casas ya construidas, y originalmente su inauguración estaba contemplada para septiembre el 2001, pero Caritas informó a los beneficiarios que no podían trasladarse debi-

do a demoras en la instalación del sistema de agua y alcantarillado. En los primeros meses del 2002, se “autorizó” el traslado de noventa familias, después de que el director del proyecto de Cáritas permaneciera secuestrado en su oficina durante varias horas.³⁰ Las dificultades que tenían los residentes para pagar el agua transportada en camiones, y el que usaran los lavaderos externos de las casas vecinas no habitadas como sanitarios causó serios problemas ambientales y de salud. En junio del 2002, la comunidad seguía esperando que iniciara la construcción del sistema de alcantarillado financiado por la USAID, y no se tenía ningún plan para un suministro permanente de agua.³¹ Cáritas utilizó parte de un bosque de pino para instalar a la comunidad, en un país que lucha contra una deforestación galopante. Dado el contexto post Mitch de trasladar a las personas que residían en comunidades precariamente ubicadas para ponerlas fuera de peligro, es particularmente irónico que el proyecto de Cáritas se haya construido al lado de una instalación para el almacenamiento de gas líquido, propiedad de la empresa Tropigás. Los residentes estarían en peligro inminente en caso de una fuga o explosión en las instalaciones.³²

En el grupo de proyectos financiados por la USAID y conocidos como La Joya, la mayoría de las viviendas estaban habitadas tres años después del Mitch. Sin embargo, aún no contaban con un sistema de alcantarillado, y el suministro de agua era inadecuado. Algunos de los beneficiarios originales del proyecto habían dejado sus casas, alquilándolas a terceras personas o simplemente abandonándolas. En un área construida por Hábitat para la Humanidad, algunas de las casas abandonadas fueron saqueadas, utilizadas como letrinas por los vecinos, o bien como lugares para pasar el rato por miembros de las pandillas locales, que contribuían a crear un nivel general de inseguridad en el área.

El proyecto de Ciudad España cuenta con 1,500 unidades de vivienda. Difiere de los otros proyectos de Amaratéca en que —debido a una

constante presión por parte del Gobierno Español y de la influyente Cruz Roja Hondureña—, el Gobierno de Honduras ha invertido bastante dinero en el barrio. Ciudad España es notable por la calidad de su construcción y por el nivel de coordinación entre las diversas agencias y organizaciones que allí trabajan. Pero el proyecto está ubicado al otro extremo del Valle de Amaratéca y a tres kilómetros de la carretera principal. Físicamente está tan alejado del mercado laboral en Tegucigalpa como se puede estar sin salirse del municipio. La caminata hasta la carretera principal y luego el viaje en autobús, de hasta una hora en cada dirección, hará difícil que se justifique el viaje desde Amaratéca para los trabajos mal pagados en el sector informal de la capital, que comúnmente son la fuente de empleo para los propuestos beneficiarios de Ciudad España. Y los costos ecológicos y financieros del desarrollo habitacional de un sitio que está lejos de ser ideal, ayudó a convencer a la USAID para que retirara una pequeña contribución que originalmente ofreciera al proyecto.³³ Desde el punto de vista ecológico, el lugar era inadecuado para el reasentamiento, obligando a derribar muchos árboles de pino y a dar nueva forma a las laderas a base de terraceo. Aunque no había datos sobre la inversión por unidad habitacional, es obvio que Ciudad España iba encaminada a convertirse en el proyecto más costoso de Amaratéca. Varios expertos hondureños e internacionales estuvieron de acuerdo en que la remota ubicación de Ciudad España hacía que en el mejor de los casos su futuro fuera incierto.

La infraestructura de los servicios para la mayoría de los nuevos pobladores de Amaratéca se ha instalado sin orden ni concierto. En lugar del método normal de construir calles e instalar la tubería de agua potable y aguas negras antes de construir las viviendas, la mayoría de los proyectos se están haciendo a la inversa. Primero se construyen las casas y luego se instalan los servicios, lo que aumenta los costos generales. Funcionarios de las agencias de emergencia internacio-

nales y expertos en desarrollo concuerdan en que en el afán por poblar de manera permanente el Valle con los refugiados del Mitch y satisfacer las diversas fechas límite impuestas por los donantes para el gasto de los fondos, no se respetaron todos los procedimientos. Por consiguiente, es probable que se haya comprometido la sostenibilidad a largo plazo de los nuevos asentamientos. “Todos los proyectos padecen de la debilidad de no haber contado con un plan general de desarrollo. No cuentan con las condiciones económicas y sociales para crear la expectativa de que sobrevivirán”, dijo Mario Martín, un planificador urbano y director del Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción (CEDAC) en Tegucigalpa.³⁴ Las directrices para el desarrollo del Valle, preparadas de manera conjunta por CEDAC y una universidad en Estados Unidos, después de que ya se había iniciado la compra de los terrenos y la construcción de las viviendas, señaló que los esfuerzos de reubicación “consistían en diseñar y construir nuevos asentamientos en un patrón improvisado de ordenamiento territorial, que por lo general se adelantaba a la provisión de servicios urbanos adecuados.”³⁵ Las directrices sugerían medidas para corregir el curso del desarrollo en Amaratéca, pero Martín observó que el documento suscitó pocas reacciones entre los ONG que trabajaban en el Valle, y ninguna por parte del Gobierno de Honduras. El director de uno de los ONG que estaban construyendo viviendas en Amaratéca dijo que hubiera sido beneficioso tener un plan maestro para desarrollar el Valle, “pero sencillamente no fue así.”³⁶

Ese mismo director también dijo que el proceso podría y debía haberse beneficiado de una cooperación más estrecha entre los ONG más grandes involucrados y la comunidad beneficiaria. “Mantenerlos informados sobre lo que estaba sucediendo hubiera evitado muchos problemas.”³⁷ El promotor comunitario Hugo Avedaño dijo que la comunidad se estaba cansando de lo que veían como promesas falsas por parte de miríada de ONG y de otras organizaciones que

trabajaban en el Valle. “Vienen aquí y prometen una cosa y luego salen con otra. A la gente no le gusta eso.”³⁸ Agregó que la desconfianza se suma a la renuencia de los residentes a unirse a las iniciativas respaldadas por los ONG, dirigidas a mejorar las condiciones en las comunidades.

Un esfuerzo descoordinado. Con gobiernos y agencias de todo el mundo respondiendo tras el paso del huracán Mitch, la coordinación de los esfuerzos de la ayuda de emergencia internacional fue un problema desde el inicio. Las compras fueron un gran obstáculo; las agencias se vieron obligadas a competir por suministros de emergencia, vuelos chárter y transporte en tierra.³⁹ Los ONG compitieron intensamente por los contratos, los insumos y las áreas de construcción, y en algunos casos por los beneficiarios.

En parte esta competencia fue consecuencia del diseño. Como una medida de control de calidad, la USAID otorgó bonos de 600 dólares a los refugiados del Mitch que estaban viviendo en albergues de transición, que las familias podían utilizar para solucionar a su elección su vivienda permanente. Los funcionarios de los ONG dijeron que el programa aumentaba la competencia y no la cooperación entre los ONG y negaba parte de la organización comunitaria que había surgido en los albergues temporales al separar a esas comunidades improvisadas. Funcionarios de la OIM y de la USAID dijeron, sin embargo, que el programa de bonos había tenido un impacto positivo en la calidad de la vivienda de reconstrucción.⁴⁰

En ocasiones la falta de coordinación condujo a una duplicación de los esfuerzos. Con seis meses de diferencia, la *Cooperative Housing Foundation* (CHF), un organismo no gubernamental internacional que recibe mucho financiamiento de Estados Unidos, y la OIM, ofrecieron el mismo taller en autoconstrucción al mismo grupo de ONG involucrados en la reconstrucción. Se realizaron dos estudios de ordenamiento territorial para el Valle de Amaratéca —el ya men-

cionado de la CEDAC/Politécnico de California, financiado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD); y otro plan más detallado sobre el uso del suelo, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional—sin ninguna cooperación manifiesta entre los dos grupos de estudio.

Poniendo a los donantes antes de los beneficiarios. La manera azarosa en que se construyeron algunos de los proyectos de Amaratéca puede atribuirse en parte a que los donantes internacionales y los ONG colocan sus necesidades antes de las de los hondureños beneficiarios. En lugar de gastar dinero en componentes necesarios pero menos tangibles —tales como la planificación, la organización comunitaria y la infraestructura subterránea—, la tendencia entre los ONG fue construir casas y nada más. Como explicara un funcionario internacional, los ONG lanzaron campañas para la recaudación de fondos en sus países de origen, y esas campañas “necesitan la fotografía de alto impacto de una obra grande, como casas o puentes, pero se presta muy poca atención al concepto de sostenibilidad.”⁴¹

La fecha límite de dos años impuesta por el Congreso de Estados Unidos para gastar los fondos complementarios también tuvo consecuencias negativas. Un funcionario de la USAID que ayudó a administrar esos fondos dijo que, en retrospectiva, dos años no era suficiente tiempo para desarrollar como es debido grandes proyectos de infraestructura en un país con las ya descritas limitaciones de Honduras.⁴² Martín, el planificador urbano hondureño, estuvo de acuerdo. “El Congreso pone un tiempo límite muy claro en la asignación para la reconstrucción... [y]... están todas las demoras normales... y el resultado es que todo es una improvisación.”

Un funcionario de la USAID dijo que la agencia, reconociendo las deficiencias en los planes de los ONG y la incapacidad del Gobierno de Honduras para proporcionar su propia infraestructura, adoptó una estrategia de apalancamiento

que utilizó los fondos de reconstrucción estadounidenses para “llenar los vacíos”. Una parte significativa de esta estrategia implicaba proporcionar 75 millones de dólares para infraestructura básica, como sistemas de agua y alcantarillado.

Sin embargo, los funcionarios norteamericanos reconocieron que la decisión de invitar a compañías norteamericanas a licitar para proyectos de infraestructura dentro del programa de reconstrucción estaba en gran parte motivada por las consideraciones políticas en Estados Unidos.⁴³ Al final, dijeron, la decisión que aparentemente conferiría pericia extranjera a los proyectos, no logró hacerlo. Los funcionarios norteamericanos manifestaron que una gran parte del contrato para infraestructura se dio a la empresa constructora DRC, Inc., con sede en Alabama, que por casualidad se encontraba en el distrito del republicano Sonny Callahan, en ese momento presidente del subcomité que monitoreaba el gasto en la reconstrucción post Mitch. Uno de los funcionarios dijo que DRC hizo una jugada de enganche ofreciendo experiencia internacional en su propuesta, pero dejando el trabajo a subcontratistas hondureños. El funcionario afirmó que la USAID tuvo que empaquetar los proyectos de infraestructura hondureños de modo a hacerlos lo suficientemente grandes como para interesar a las empresas norteamericanas. Pero cuando esas firmas miraron las propuestas y vieron que eran un conjunto de pequeños proyectos diseminados por todo Honduras, “las empresas de calidad decidieron que no valía la pena dedicarle tiempo”. Los proyectos DRC iniciales sufrieron numerosos atrasos debido en parte a una ejecución de baja calidad.

Cuando se hizo el anuncio de oferta para la segunda mitad de los 75 millones de dólares asignados por USAID para financiar la infraestructura, la oferta ganadora de DRC fue impugnada por un competidor que alegaba que ésta contenía información equívoca. La subsecuente investigación que realizó la USAID concluyó con la no asignación del contrato a la DRC. Las vícti-

mas reales de este episodio, sin embargo, fueron las miles de personas afectadas por el huracán Mitch, que se vieron obligadas a permanecer por lo menos un año más en viviendas temporales o a utilizar insalubres letrinas externas, en nuevos proyectos de vivienda de alta densidad.

Participación comunitaria. El código de conducta para la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja, y para los ONG que trabajan en ayuda ante desastres establece: “La asistencia eficaz y la rehabilitación duradera pueden lograrse mejor allí donde los posibles beneficiarios están involucrados en el diseño, gestión e implementación de los programas de ayuda.”

El reasentamiento en el Valle de Amaratéca involucraba a los beneficiarios en la fase de construcción de algunos de los proyectos, pero en realidad los beneficiarios tuvieron muy poca participación en el diseño de sus comunidades.⁴⁴ La OIM realizó actividades de organización comunitaria con refugiados del Mitch mientras éstos se encontraban hacinados en albergues temporales en Tegucigalpa y en otros lugares. Las comunidades en transición eligieron a sus representantes para las juntas comunales, y formaron comités de voluntarios para lidiar con asuntos de salud, saneamiento y el cuidado de los niños. Pero estas organizaciones no se conservaron bien en el traslado a viviendas permanentes en Amaratéca. En muchos casos, personas que habían sido vecinas en los albergues optaron por irse a otros proyectos de vivienda en el Valle, perdiendo así el sentido de comunidad que habían ganado en el alojamiento temporal.

Proveniente de comunidades marginales capitalinas en diferentes etapas de normalización, la comunidad beneficiaria de Amaratéca tuvo mucha menos cohesión que otras comunidades beneficiarias. Funcionarios internacionales dijeron también que los beneficiarios de Amaratéca se mostraron muy poco razonables en cuanto a los derechos que creían tener. Como ejemplo, un funcionario de la cooperación europea citó

el caso de los residentes de La Joya, que después de que el Gobierno de Estados Unidos les diera un centro de capacitación en informática, pidieron a otra agencia que pagara los servicios de un vigilante para cuidar las computadoras. “Les habían regalado esas computadoras y querían que yo le pagara a alguien para que se las cuidara”, dijo el funcionario.

A medida que se construían las casas, HUD y OIM patrocinaron un programa que organizó a los residentes del Valle en una fundación para el desarrollo comunitario, e invirtieron un millón de dólares como capital semilla. Los fondos se utilizaron para construir el centro de informática, y un centro para atender a los niños, un centro comunal, una escuela primaria y un centro vocacional. Pero los residentes perdieron el interés en la fundación tan pronto como se gastó el capital semilla, y no han buscado otras fuentes de financiamiento por sí mismos, como se establece bajo el programa de HUD/OIM. Los líderes comunitarios que recibieron capacitación de HUD dijeron que habían tenido dificultades para convencer a sus vecinos para que participaran en las reuniones convocadas para abordar las necesidades de la comunidad.

Como se dijo antes, la falta de coordinación entre los múltiples actores involucrados en la reconstrucción en Amaratéca llevó a que los beneficiarios recibieran mensajes confusos y a veces contradictorios, y a que aumentara su desconfianza en el proceso. Los funcionarios internacionales y de los ONG, por otra parte, dijeron que los beneficiarios se volvieron adeptos a manipular el sistema, y que solían utilizar el hecho de que los funcionarios de reconstrucción no cumplían con los beneficios programados —como infraestructura de servicios básicos— para tratar de salirse de sus propios compromisos bajo el programa de reasentamiento, tales como los pagos por la viviendas o el trabajo en proyectos comunitarios.

En mayo del 2002, la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) reunió a

los representantes de los ONG locales y de otras organizaciones que trabajaban en el Valle, en un esfuerzo por formar un frente unificado para lidiar con los problemas que enfrentaban los nuevos residentes de Amaratéca. La idea era filtrar el esfuerzo hacia los nuevos asentamientos, con la selección y capacitación de 120 líderes comunitarios. Pero los participantes en el foro observaron que llevar una verdadera mejora a la calidad de vida en el Valle dependería de su capacidad para involucrar a las agencias de gobierno, que hasta entonces habían mostrado muy poco interés en Amaratéca.

Servicios básicos. Las nuevas casas en Amaratéca tienen tubería interna con lavamanos e inodoros. Sin embargo, en junio del 2002 la mayoría de los residentes seguían todavía recibiendo el agua en camiones cisterna o acarreándola en baldes sobre sus cabezas desde los puestos comunales hasta sus hogares. Algunas de las viviendas en La Joya ya tenían conectada la tubería, pero los residentes informaron que sólo tenían agua potable por una hora al día. A pesar de ser muy pequeños sus lotes, cada familia en La Joya todavía dependía de una letrina en el patio, lo que planteaba serios peligros para la salud. “Dicen que los servicios estarán listos en 14 meses, pero están diciendo lo mismo desde que yo me acuerdo”, dijo un constructor de casas en marzo del 2002.⁴⁵ Los funcionarios de la USAID — que está financiando la instalación de los sistemas de agua y alcantarillado para los nuevos asentamientos en Amaratéca—, han obtenido la aprobación del Congreso para erogar el dinero después de la fecha límite inicial de dos años, y dicen que las demoras representan un atraso temporal. En los casos de Ciudad España y Cáritas, las demoras en la infraestructura de agua y alcantarillado mantuvieron a sus beneficiarios viviendo en albergues temporales en otras partes hasta bien entrado el 2002.

Pero el problema de Amaratéca con el agua es mayor. Una serie de estudios hidrológicos rea-

lizados durante las dos últimas décadas aún tienen que dar una idea clara de los recursos disponibles, y los pozos perforados por los ONG han dado resultados decepcionantes.⁴⁶ A finales del 2001, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) sugirió bombear agua desde una fuente remota. Pero la comunidad no estaba de acuerdo con el costo propuesto, de un poco más de 10 dólares al mes por casa, en un país con un salario mínimo de unos 3 dólares por día. Un estudio sobre el ordenamiento territorial sugirió el establecimiento de un plan regional y de empresas locales de agua para la extracción, tratamiento en almacenamiento y administración del agua.⁴⁷ Las comunidades necesitarán asistencia técnica continua para operar sus empresas de agua, y no está claro de dónde provendrá ese apoyo.⁴⁸ El problema no se limita a Amaratéca. Muchos de los barrios de Tegucigalpa solamente reciben un suministro esporádico.

La alcaldía del Distrito Central sostiene que los nuevos asentamientos están demasiado alejados para que Tegucigalpa despache los camiones recolectores de basura de la ciudad, aun cuando el Valle está dentro de su jurisdicción. Los ONG que trabajan en el Valle han organizado un servicio temporal para el tratamiento de desechos y le han dado un subsidio inicial. Recientemente, sin embargo, los residentes han tenido que asumir más costos, y algunos han decidido quemar su basura o botarla en terrenos baldíos ubicados alrededor de sus comunidades, lo que conlleva problemas y riesgos ambientales.⁴⁹ El estudio del CEDAC/Politécnico de California señaló que una evaluación ambiental de la Cruz Roja Hondureña identificó varios sitios potenciales para un relleno sanitario en el Valle, pero agregó que aún falta por elaborar un muy necesitado plan para el manejo de desechos sólidos.

Oportunidad económica. Antes del Mitch y mientras vivía en los albergues temporales después del Mitch, la nueva población de Amaratéca estaba íntimamente vinculada al mercado urba-

no, con muchos de los habitantes empleados como trabajadores informales, pequeños comerciantes, vendedores ambulantes y sirvientes domésticos.⁵⁰ Al recorrer el largo Valle se observa un quieto carácter rural con pocas fuentes de empleo. El trayecto de 11 a 18 millas desde Amarateca, exagerado por los lentos autobuses que cruzan la cadena de montañas, es un oneroso obstáculo para la participación en un mercado laboral de por sí difícil y de poca paga.⁵¹ Un estudio realizado en el 2001 por la OIM mostraba que con el traslado a Amarateca, el desempleo entre la población beneficiaria aumentó del 20 al 28 por ciento. En el 2001, sólo un 10 por ciento de la nueva fuerza laboral del Valle de Amarateca había sido absorbida por la industria en el Valle. La comunidad económicamente activa del Valle se estimaba en 12,000 personas, mientras que su mercado laboral era de 3,500.⁵²

Salud y educación. Las comunidades de Amarateca no tienen suficientes escuelas o docentes. En el 2002, sólo la mitad de la población en edad escolar iba a la escuela.⁵³ Los residentes de La Joya, se quejaban de que sólo había cuatro maestros para 300 estudiantes, y que el Ministerio de Educación no había podido ni siquiera aportar los pupitres para la escuela, financiada con fondos internacionales. Todos los días los estudiantes llevaban y traían sus sillas de su casa a la escuela y viceversa.⁵⁴ En una rara combinación, la clínica de salud de La Joya fue construida con fondos de HUD, y era atendida por un médico cubano enviado por el Gobierno de Cuba, pero una vez más, no sin el apoyo directo del gobierno hondureño.

Seguridad. Durante una visita a La Joya en marzo, los jóvenes fumaban marihuana abiertamente en una cancha de fútbol/baloncesto situada en medio de la comunidad. Aunque no manifesta-

ban un comportamiento agresivo, los residentes evitaban salir por la noche. Los organizadores comunitarios de los poblados aledaños decían que tenían problemas para que la gente llegara a las reuniones de la comunidad en La Joya, porque tenían miedo de las pandillas juveniles.⁵⁵ La presencia policial en La Joya es esporádica. La policía, con el respaldo del ejército, ha entrado con fuerza al barrio por lo menos en una ocasión, realizando cateos generales y allanando las casas de posibles miembros de las pandillas. El director hondureño de un ONG que había ayudado a construir casas en Amarateca dijo que la situación de la seguridad ha llevado a que algunos residentes abandonen sus hogares y regresen a Tegucigalpa.⁵⁶

* * *

Más de tres años después del huracán Mitch, los fondos para la reconstrucción de Amarateca se están acabando rápidamente. Gran parte de lo que queda está destinado para los sistemas de alcantarillado inconclusos. Y a medida que se borra la memoria de la tormenta y la comunidad internacional centra su atención en otra parte, hay poca evidencia de que el Gobierno de Honduras intervendrá para atender los problemas, que empeoran día con día en el Valle. “Cada uno de estos proyectos se convierte en un imán para atraer posteriores desastres”, dijo Martín. “Ya se puede ver que empiezan a suceder: se ven invasiones de tierra; se ve la tala de los bosques para llevar leña a los hogares; se ve la contaminación de los cursos de agua.” Se está perdiendo la oportunidad para el desarrollo. Incluso el componente de mitigación de desastres del reasentamiento de las víctimas del Mitch está en riesgo. Como ya se señaló, algunas personas han regresado a la ciudad principal, muy probablemente a barrios muy precarios.

UNA MIRADA INTROSPECTIVA.

La respuesta al huracán Mitch en el Valle del Bajo Aguán

Por Paul Jeffrey

El huracán Mitch cambió la geografía de Honduras, obligando a los cartógrafos a trazar nuevos mapas. De igual manera, las violentas crecidas derribaron las relaciones de poder entre los grupos sociales. Para muchos, especialmente para aquellos en las márgenes del poder económico, este torbellino representó una oportunidad para el cambio político, denegado durante generaciones. Para algunos de los residentes del valle del Bajo Aguán en el norte del país, el desastre se convirtió en una oportunidad única para tomar control de sus vidas, para dejar de mirar hacia fuera en busca de soluciones para sus problemas y empezar a mirarse a sí mismos para resolver los retos que enfrentaban. La trans-

formación que buscaban, sin embargo, se encontraría a cada pulgada con la férrea oposición de aquellos que se beneficiaban de la economía de plantación y de la política clientelista de la Honduras anterior al Mitch. Este experimento de cambio en la base —y el conflicto resultante— ofrecen importantes lecciones para aquellos que trabajan por un cambio al nivel local, así como para la comunidad internacional en su procura por fomentar un genuino desarrollo social en toda la región.

Antecedentes. El valle del Bajo Aguán es una llanura húmeda y fértil que se extiende desde el poblado agrícola de Sabá tierra adentro hasta el

Departamento de Colón



asentamiento garífuna de Sangrelaya en la costa Caribe de Honduras, cerca de Trujillo. En un tiempo, el valle estuvo cubierto por plantaciones bananeras de la *Trujillo Railroad Company*, una subsidiaria de la *United Fruit Company*, pero en 1935 la compañía devolvió las tierras al gobierno, luego de perder la mayoría de las plantaciones a causa del mal de Panamá. En años posteriores, los ganaderos se apoderaron ilegalmente de la mayor parte de la tierra, y la cercaron. En los años setenta, el gobierno desalojó a los ganaderos (muchas veces dándoles una compensación monetaria a pesar de que no poseían títulos legales) y llevó a decenas de miles de campesinos sin tierra para que se asentaran en 80 cooperativas formadas por el gobierno. El gobierno del coronel Osvaldo López Arellano (1972-1975) llevó a cabo el programa en respuesta a la presión de las bases por parte de los campesinos sin tierra, y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. En la reforma agraria de «ahora sí, ahora no» —que empezara en 1962, durante el gobierno del presidente Ramón Villeda Morales con la Ley de Reforma Agraria inspirada en la Alianza para el Progreso— este fue un período de «ahora sí», y un esfuerzo por cooptar al movimiento campesino.¹

El programa del Bajo Aguán no era una genuina reforma agraria; era un programa de colonización agrícola. A los campesinos se les decía lo que tenían que sembrar. Se plantaron unas 25,000 hectáreas (1 hectárea = 2.46 acres) de palma africana y en un inicio las cooperativas tenían que vender sus cosechas a las subsidiarias locales de las compañías norteamericanas.

James Carney, un sacerdote jesuita que vivía en Tocoa, un poblado en medio del valle, organizaba cooperativas en ese entonces y fue un duro crítico del programa de gobierno. “Preguntamos a los miembros de la cooperativa quiénes eran los verdaderos beneficiarios de la reforma agraria en Honduras. Son los gringos. Hacen el negocio más grande del mundo al prestarnos el dinero para la reforma agraria. Con ese dinero

les compramos a ellos maquinaria, petróleo y muchas otras cosas. Cuando las cooperativas finalmente producen la fruta de la palma, ¿quién se llevará la mayor parte de la ganancia del producto final, la margarina? Los gringos de la Standard Fruit Company en Estados Unidos.”²

Cuando el coronel Juan Alberto Melgar Castro derrocó a López Arellano en 1975, la asistencia técnica y el crédito que necesitaban las cooperativas campesinas ya no fluyó de la misma manera. Aunque algunas cooperativas tenían un éxito relativo, muchas sobrevivían con dificultad, afectadas por una mala administración, corrupción gubernamental, la fluctuación en los precios del aceite de palma, y su pequeña tajada de las utilidades comparada con las ganancias de aquellos que procesaban, transportaban y vendían el producto final.

Al terminarse los movimientos revolucionarios en América Central a principios de los años noventa, la tímida reforma agraria recibió el tiro de gracia con la aprobación, en 1992, de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola. Muchas fincas grandes, que bajo leyes anteriores eran candidatas para la expropiación, quedaban ahora exentas, y a las 2,800 cooperativas agrícolas en el país se les dio el derecho de parcelar o vender sus propiedades colectivas. En el Bajo Aguán, la nueva ley alentó a varias de las cooperativas a vender sus tierras a corporaciones extranjeras o elites locales, especialmente a Miguel Facussé, el hombre más rico del país. Facussé está muy bien conectado con la elite política del país,³ y estaba más que contento de pagar bajo la mesa a líderes campesinos corruptos, dispuestos a vender a sus compañeros.⁴

La venta de las cooperativas tuvo un efecto devastador en la región. Muchos ex miembros de las cooperativas gastaron pronto el dinero que obtuvieron por la venta de sus propiedades, y quedaron sin tierra y sin dinero, igual que antes. La actividad económica secundaria en Tocoa tuvo un dramático descenso, y se aceleró la emigración de la región hacia Estados Unidos.⁵

Aunque fueron muchas las razones que llevaron a la desintegración y venta de las cooperativas, varios observadores argumentan que la falta de participación de las mujeres en la toma de decisiones de las cooperativas fue un factor crítico. “Si las mujeres campesinas hubieran tenido voz en el asunto, no hubieran vendido la tierra”, dijo Peter Marchetti, un sacerdote jesuita que vivía en Tocoa cuando sucedió el huracán Mitch. “Para un campesino tradicional, siempre existe la tentación de vender la tierra, porque entonces puede comprar su propia arma, puede tener otra mujer y puede comprar un vehículo que en seis meses ya no servirá porque no sabe cómo manejarlo o cuidarlo. Cuando los hombres en esta área vendieron sus tierras a Facussé, las mujeres se opusieron, pero en ese entonces su voto no contaba.”⁶

A pesar de la experiencia negativa de muchas de las cooperativas del Bajo Aguán, un estudio mostró que más de las tres cuartas partes de los antiguos miembros de la cooperativa seguían creyendo en el valor de la organización colectiva, en particular, en aquella organización que pudiera superar el elitismo y la toma de decisiones verticalista que llegó a caracterizar a muchas de las cooperativas fundadas por el gobierno.⁷ Desafortunadamente, una vez que se vendieron las cooperativas, las estructuras de poder locales limitaron en extremo otras opciones de organización política.

Por ejemplo, la mayoría de los municipios tenían organizaciones políticas al nivel de poblado o de vecindario, llamadas patronatos, que usualmente eran designadas y controladas por el alcalde y su partido político. (Las alcaldías son unidades de gobierno local y en las áreas rurales corresponden más o menos a los condados norteamericanos. El pueblo de Tocoa es el centro urbano del municipio de Tocoa, con una superficie de unas 70 millas cuadradas). En algunos poblados los patronatos funcionan bien como un órgano de mediación entre las autoridades municipales y los vecindarios o poblados locales. En casi todos los lugares reproducen el ca-

rácter autoritario, verticalista y masculinista de la política hondureña de alto nivel. Muchos patronatos sólo entran en acción antes de las elecciones, como vehículos de campaña para sus patronos. “El patronato, coludido con el partido en el poder, actúa en nombre de la comunidad, y hasta roba en nombre de la comunidad”, dice Fausto Orellana Luna, por largo tiempo activista en el Valle de Aguán.⁸ Lorenzo Cruz, otro activista del Valle, dijo que en ocasión de la distribución de la ayuda material después del huracán Fifi en 1974, los patronatos estorbaron el proceso. “Llegó mucha ayuda y se distribuyó a los patronatos, pero no le llegó al pueblo”, dijo Cruz. “Los presidentes de los patronatos se convirtieron en bodegueros. Vendieron los colchones y la comida. Ellos... estaban protegidos por los políticos, muchos de los cuales sacaron su propia tajada de lo recaudado.”⁹

En años recientes se formaron varios grupos de base nuevos. Entre ellos están el Comité Pro Desarrollo del Bajo Aguán (COPRODEBA) formado en 1984, la Asamblea Permanente de Organizaciones Populares del Aguán (APOPA) fundada en 1988, y la Central de Organizaciones Populares del Aguán (COPA) establecida en 1996. Todos los grupos, sin embargo, tuvieron dificultades para ir a la propuesta más allá de la protesta.¹⁰ COPRODEBA, por ejemplo, apoyó las huelgas de estudiantes y otras manifestaciones públicas, pero no pudo aprovechar el pequeño espacio político que se ganó. APOPA estuvo al frente del cierre de carreteras y de otras protestas, pero se vio plagada por líderes sin representatividad.

COPA pareció aprender algunas lecciones de los otros dos grupos —ninguno de los cuales duró mucho antes de disolverse— y logró bloquear con éxito varios proyectos controvertidos, incluida una planta para la extracción de aceite de palma —desastrosa para el medio ambiente—, propiedad de Facussé, que estaba por construirse en una antigua base militar —en proceso de litigio— cerca de Trujillo. Sin embargo, COPA

terminó bajo el control de los líderes locales del Partido de Unificación Democrática (UD), un partido político formado en 1993 por remanentes de varios antiguos grupos guerrilleros. Con el asesinato en 1997 de Carlos Escalera, coordinador de COPA y candidato del UD para la alcaldía de Tocoa, la organización fue literalmente decapitada y perdió fuerza en la región.¹¹

Con las cooperativas agrícolas en proceso de disolución, con los patronatos plagados de politización partidaria, y con organizaciones populares disfuncionales, los ciudadanos del valle del Bajo Aguán quedaron con pocas opciones para actuar de manera coordinada y organizada para resolver sus problemas. Tuvo que sobrevenir el huracán Mitch para que surgiera una nueva alternativa.

Huracán Mitch. La mayoría de las casas y campos en el valle del Bajo Aguán resultó inundada cuando las aguas del huracán Mitch se precipitaron desde las montañas circundantes. Sin embargo, en medio de la tragedia floreció la solidaridad. Los vecinos acudieron en ayuda de sus vecinos. Las personas compartieron lo poco que tenían, y la mayoría sobrevivió. No obstante, a medida que empezaron a retirarse las aguas, escaseó la comida. Las plantaciones arrasadas dejaron a los trabajadores sin empleo, y los servicios locales quedaron dañados o destruidos. Las agencias de ayuda nacionales e internacionales se apresuraron a distribuir alimentos. Y pronto surgió un debate sobre quién debía manejar la emergencia alimentaria y cómo debía distribuirse.

No era solamente un debate local. El gobierno hondureño daba bandazos de un plan administrativo a otro. La Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) controlada por los militares, pronto sufrió un fracaso espectacular en la abrumadora tarea de manejar la ayuda de emergencia.¹² Posteriormente, el presidente Carlos Flores asignó responsabilidad geográfica a los ministros de su gabinete para el manejo de la emergencia. Asignó a la fundación de su esposa,

la Fundación María, un papel protagónico, sugiriendo a los donantes, que se mostraban nerviosos por la corrupción en el gobierno,¹³ que podían confiar en la organización semioficial de la primera dama.¹⁴ Cuando eso no logró aplacar las críticas, a mediados de noviembre el presidente delegó el cuidado y la alimentación de las personas sin hogar a las iglesias del país. Flores autorizó a los organismos no gubernamentales (ONG) para traer con pocas restricciones ayuda material, y firmó un decreto apelando a los gobiernos locales a incorporar en su respuesta a la emergencia a los ONG, a las iglesias y a otros grupos privados. En enero de 1999, Flores dejó en manos de las alcaldías la tarea de encontrar alojamiento para las familias sin hogar que aún quedaban en los refugios. Sin embargo, el presidente no hizo nada por ayudar a las alcaldías a tener acceso al cinco por ciento del ingreso del gobierno central, al cual tienen derecho por ley. Flores esencialmente descentralizó la responsabilidad sin descentralizar los recursos.¹⁵

En el valle del Bajo Aguán, la Pastoral Social de la diócesis católica de Trujillo tenía una presencia organizada en vecindarios urbanos y en poblados rurales mucho antes del Mitch.¹⁶ Con el apoyo de Catholic Relief Services (CRS) y el financiamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Pastoral Social se encargó de un programa masivo de alimento por trabajo. Al principio hubo una ligera resistencia por parte de los alcaldes y de otros políticos locales, quienes veían en el programa de alimento por trabajo una pesadilla logística, y prefirieron concentrarse en obtener lucrativos contratos para la reconstrucción de puentes y de otra infraestructura dañada por el huracán.

Creación de nuevas organizaciones locales.

La Pastoral Social y el CRS vieron el programa de alimento por trabajo como una oportunidad para forjar organizaciones sostenibles con base en la comunidad que pudieran transformar las

relaciones locales de poder. Así, como condición para entregar la ayuda alimentaria, requirieron que las comunidades locales se organizaran en Comités de Emergencia Locales, que por sus siglas se llegaron a conocer popularmente como Codels. Se especificó que cada Codel debía tener representantes de todas las fuerzas vivas, igual representación de hombres y mujeres, así como procedimientos democráticos y transparentes para la planificación y la distribución de alimentos. En un momento dado, el número de Codels llegó a sumar 551 en 12 alcaldías en el valle y las áreas a su alrededor. Un trabajador extranjero involucrado en el programa, que pidió omitir su nombre, explicó que “la idea era mantenerse alejado del paradigma común, particularmente evidente en emergencias, de tener a alguien que llegara al pueblo en un caballo blanco y atendiera todas las necesidades... El sentir era que tanto los políticos en Honduras como los ONG eran culpables precisamente de eso, de ir recogiendo recompensas o cobrando deudas políticas en el proceso. En esencia, ese tipo de desarrollo ‘heroico’ refuerza el sentir de las personas de que no tienen el poder de hacerlo por sí mismas.... Claro está que hay una gran cantidad de personas de gran corazón que están haciendo con las mejores intenciones una cantidad de cosas muy buenas, pero una mirada a más largo plazo indicaría que cuanto más pronto se pueda facilitar un proceso en el que la gente empiece a buscar cómo resolver sus propios problemas con sus propias soluciones, más pronto saldremos de las trampas de la dependencia... Esa era la idea tras el concepto de una amplia participación popular en los comités de emergencia locales. Fue también la parte más difícil, porque es una tarea tediosa y desprolija, y no está llena de gratificaciones inmediatas o siquiera a mediano plazo.”¹⁷

Rosibel Hernández, del poblado de Isletas, en el municipio de Sonaguera (al oeste de Tocoa), recuerda cómo se creó el Codel de su comunidad: “El Codel se formó cuando organizamos un comité para distribuir la comida. Cavamos

las cunetas de drenaje y reparamos las calles y las casas. Los hombres, las mujeres y los niños trabajaron todos juntos, fue muy eficaz”, dijo Hernández. “Durante ese tiempo el patronato estaba involucrado en, bueno, en realidad no sé lo que estaban haciendo, aparte de criticarnos. Al principio el patronato estaba en contra de Codel. Decían que era cosa de la iglesia. Pero en realidad estaban celosos porque trabajábamos más duro que ellos, nos organizábamos mejor y literalmente nos entregábamos a los proyectos. Y fue claro para todos que los Codels no eran católicos, aunque la Iglesia católica los apoyaba. Buscamos a los evangélicos para involucrarlos y ellos participaron bien. Nos aseguramos de que todos participaran.”

En Planes, otro poblado en Sonaguera, Mariana Ortiz tuvo una experiencia similar: “Cuando el Mitch, muy pronto nos dimos cuenta de que no éramos importantes para los políticos, así que resolvimos emprender nuestra propia organización, un Codel, con la ayuda de la Pastoral Social de la iglesia. En realidad nunca habíamos trabajado juntos, pero la experiencia fue hermosa. Limpiamos la comunidad. Nunca tuvimos un proyecto de agua potable para nuestra comunidad, así que instalamos uno, junto con 85 letrinas. Por esa experiencia aprendimos que tenemos fuerza trabajando juntos. Gracias a Dios que el huracán Mitch nos hizo un favor. Para algunos, fueron momentos difíciles, pero para muchos de nosotros ha sido una oportunidad. Tuvimos grandes pérdidas de personas y propiedades, pero ganamos en conciencia y salimos con una organización fuerte.”

La composición del Codel en la comunidad de Ortiz era típica. Incluía a dos representantes del comité local de agua, dos de la asociación de padres, dos católicos, dos evangélicos, dos del programa de educación para adultos, y dos de la asociación comunal de fútbol. En comunidades con patronatos activos, también se les invitó a designar a dos representantes ante el Codel. Los jóvenes también estuvieron presentes en muchos

Codels, algo que rara vez se oyó de otras organizaciones en el valle. “Aquí los jóvenes antes no tenían ningún interés en participar en las organizaciones populares, mucho menos en los partidos políticos, ya que no los consideraban relevantes o eficaces. Con el trabajo de los Codels, los jóvenes se sienten más positivos acerca de la participación política”, dijo Ortiz.

Muchos participantes sostienen que una clave para el éxito fue la insistencia de que la mitad de los miembros fueran mujeres. “Teníamos mujeres en los Codels, algo que los patronatos no tenían. Sólo había hombres. El patronato era un refugio para el machismo. En los Codels, aprendimos por experiencia que las mujeres podían participar en cualquier puesto”, dijo Hernández.

Jennifer Casolo, consultora en género para la Pastoral Social, calculaba que en los Codels urbanos solía haber más mujeres que hombres. En 1999 observó que: “Al principio los hombres se decían: ‘Esto es sólo cuestión de distribuir alimentos, el verdadero poder se quedará en el patronato.’ Así que las mujeres ocuparon espacios que nunca antes habían ocupado, y eso les gustó. Han crecido. Han elaborado propuestas económicas y de otra índole. Sin embargo, también han empezado a tener conflictos con los patronatos, porque los patronatos están empezando a ver que se están quedando fuera. Las mujeres en los Codels son ahora las que llevan la voz cantante. Hemos visto en las mujeres mucha capacidad de liderazgo... un liderazgo que es positivo, muy democrático y alternativo. Aunque hay unas cuantas mujeres que son meras cacicas, lo mismo que los hombres, y en cada nivel existe a veces la costumbre de ceder la última palabra a los hombres.”¹⁸

La Pastoral Social admitió, sin embargo, que aunque en los Codels se escuchaban las voces de las mujeres de nuevas maneras, “las necesidades estratégicas y prácticas de las mujeres no estaban bien articuladas en los planes de desarrollo local” que los Codels empezaron a producir.¹⁹ En el 2000, un observador sugirió que los

Codels habían hecho avances. “La fuerte participación de las mujeres es tal vez el catalizador de una mayor eficiencia y eficacia... dada la tendencia de las mujeres, percibida en muchos casos, a atacar más directamente los factores que limitan el bienestar de la familia... No he notado el peligro de que la presencia de las mujeres en la organización sea una mera formalidad.”²⁰

Cada Codel tenía una variedad de comisiones tales como salud, educación, infraestructura, mitigación de desastres y auditoría social. El personal de la Pastoral Social veía esto como una manera de “repartir las responsabilidades entre gran cantidad de personas, formando muchos líderes pequeños en lugar de unos cuantos líderes grandes.”²¹ Una vez más, esto difería de los patronatos, las cooperativas, y las organizaciones populares, donde las decisiones las tomaba un grupo pequeño, o un líder. De esa manera, los Codels usualmente lograban evitar la desconfianza que asolaba a las organizaciones tradicionales.

Ante el poderoso ejemplo de los Codels, algunos patronatos cambiaron poco a poco su estilo y organización para parecerse más a los Codels. El presidente de un patronato en Sonaguera, que pasó por ese cambio, sostuvo que “ahora sentimos que somos parte de una corriente gigantesca, con la capacidad de movilizar a la comunidad. Antes teníamos que ordenar que la gente llegara, con la amenaza de que se les multaría si no participaban en el trabajo comunal. Ahora, con esta nueva organización y la delegación de funciones, la responsabilidad que tengo es menos difícil. Desde que llegaron los Codels no he tenido que trabajar tan duro.”²²

El entusiasmo por los Codels era por lo general más fuerte en los poblados rurales que durante mucho tiempo han languidecido en la periferia de las estructuras municipales de poder. En varias comunidades urbanas, los Codels “eran más débiles, dada la mayor heterogeneidad social, la influencia más fuerte de la política clientelista tradicional, y el individualismo de la clase media.”²³

Reacción y rivalidad. Sin embargo, algunos líderes de los gobiernos locales se pusieron reacios, y luego hostiles. “Cuando algunos de los líderes de los patronatos se dieron cuenta de que no éramos simplemente un fenómeno temporal, nos criticaron, preguntándonos quién nos había elegido para el cargo. Respondimos que la comunidad nos había escogido, pero eso no los impresionó, porque los Papapolíticos los habían colocado a ellos en sus cargos. Ciertos de ellos nos acusaron de representar a los católicos, e hicieron que algunos evangélicos vincularan el número 666 a los Codels”, dijo Orellana Luna, refiriéndose a la alusión numérica del Anticristo, que algunos evangélicos relacionan con el Papa.

A mediados de 1999, los Codels empezaron a trabajar en planes de desarrollo a largo plazo, cambiando su nombre a Comités de Desarrollo Local pero conservando las mismas siglas, y empezaron a vincular a cada Codel con una red regional. Un grupo de diez o más Codels de comunidades aledañas eligieron representantes ante un Secodel, que a su vez designó representantes para un comité municipal llamado Unicom. Los Unicoms procederían luego a cabildear en los gobiernos municipales acerca de las demandas aprobadas a través de la estructura Codel–Secodel–Unicom. Para el 2001 los Unicoms formaron una estructura regional que abarcaba a varios municipios en el Bajo Aguán y en las áreas vecinas. Esta estructura recibió el nombre de Unicorass, la Unión de Comunidades Organizadas de la Región de Aguán, Sico-Paulaya, y la Costa Atlántica.²⁴

Esta red, hasta el nivel municipal, era paralela a la estructura de los alcaldes con sus patronatos, pero revirtió la cultura política tradicional de Honduras de abajo hacia arriba en lugar de ser de arriba hacia abajo. Tradicionalmente, si los alcaldes celebraban una reunión, era para informar a la ciudadanía sobre las decisiones que se habían tomado. Con el surgimiento de los Codels, las demandas fluían de abajo hacia arriba por la escalera del Secodel, donde se integra-

ban en solicitudes y planes sectoriales y luego se transmitían a Unicom.

Si eso no era suficiente para crear malestar entre algunos jefes políticos tradicionales, el sistema Codel también fortaleció los esfuerzos ciudadanos dirigidos a fiscalizar los aspectos económicos del gobierno municipal.

En Sonaguera, esto adquirió proporciones dramáticas. Al alcalde, Carlos Morazán, nunca le gustaron los Codels, y al principio se negaba a dar siquiera una cita a los líderes de Codel. (Esta actitud es una réplica del comportamiento político en el ámbito nacional. El presidente de la Asociación de Municipios de Honduras no pudo obtener una cita con el presidente Flores cuando éste subió al poder; no fue sino hasta después del huracán Mitch que Flores percibió la necesidad de dialogar con los alcaldes de su país).

Más tarde, los Codels acusaron a Morazán de fraude. “A medida que nuestras comisiones de auditoría social empezaron a investigar... comenzamos a recopilar evidencias de robo en la oficina del alcalde. Por ejemplo, en varias comunidades se había obligado a la gente a firmar documentos por cantidades de arena mayores de las que habían recibido para los proyectos de construcción patrocinados por la alcaldía. Y varios puentes reconstruidos y cruces de ríos reforzados fueron facturados dos veces por la alcaldía. Fuimos a la alcaldía y exigimos ver los registros financieros, pero el tesorero huyó y sigue fugitivo. El alcalde... nunca respondió nuestras preguntas”, relató Ortiz.

Los Codels de Sonaguera llevaron sus evidencias a la Contraloría General de la República en Tegucigalpa, principal ente auditor de la nación. Los Codels reunieron más evidencias y las presentaron a la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC). Por último, algunos agentes de la DGIC se presentaron a la alcaldía en Sonaguera pidiendo que les mostraran los libros. Morazán supuestamente estaba perplejo. “No nos creía cuando le dijimos que íbamos a endeuzar las cosas aquí”, observó Ortiz.

En septiembre del 2000, los Codels del Bajo Aguán exigieron a los funcionarios de las alcaldías del valle que firmaran una carta de intenciones reconociendo oficialmente a los Codels y comprometiéndose a trabajar con ellos. Los Codels querían formalizar su existencia y garantizar su sobrevivencia a largo plazo. Algunos líderes de los Codels sugirieron que se les cortara la ayuda de la USAID a los alcaldes que se negaran a firmar la carta, en particular el financiamiento para costosos proyectos de agua y saneamiento.

De los doce municipios donde funcionaban los Codels, sólo firmaron la carta los alcaldes de tres de ellos: Tocoa, Limón, e Irión. El resto se negó a firmar, porque evidentemente se sentían amenazados por el movimiento Codel, cada vez más agresivo. “Por funcionar fuera de la maquinaria de los partidos políticos, los Codels eran una amenaza implícita para las bien establecidas estructuras de poder y autoridad en Colón. De hecho, durante el último siglo, nadie en Honduras había desafiado de verdad la hegemonía de estos partidos sin arriesgarse a las consecuencias”, dijo un funcionario extranjero que pidió omitir su nombre, en referencia al asesinato de Escalera cuando éste se postuló como alcalde de Tocoa. “Los alcaldes se despiertan un buen día y encuentran que sus comunidades están firmemente organizadas y que exigen participar en los planes para el financiamiento de emergencia, por fuera del conveniente marco del patronato. Probablemente para ellos eso ocasionó demasiado ruido en el sistema, y un desafío que sus habilidades políticas no podían afrontar... Los Codels se empezaron a ver como una tercera fuerza en la línea de un movimiento de “poder popular” con serias consecuencias en la obtención de votos para los alcaldes. Si los alcaldes no podían demostrar que estaban manejando la reconstrucción por la generosidad del partido, entonces ¿qué caso tenía? Esa era su gran oportunidad de traer agua para su molino, y la Iglesia les estaba privando de ello con la formación de

lo que los alcaldes llamaban los “gobiernos paralelos” de los Codels. Los Codels hablaban de transparencia en el manejo de los alimentos y de los otros recursos para la reconstrucción, sugiriendo que los funcionarios podrían no ser tan transparentes; los Codels hablaban de una planificación a mediano y largo plazo, independiente de los ciclos electorales, porque las necesidades estaban firmemente establecidas y necesitaban años de esfuerzo para abordarlas, cuestionando así la capacidad de los partidos para mejorar sus vidas; los Codels hablaban de nuevas formas de organización comunitaria que no se apoyaban en los patronatos porque estas organizaciones basadas en los patronatos no tenían arraigo en las vidas y aspiraciones de la gente común.”

En lugar de percibir a los Codels como una “tercera fuerza”, muchos alcaldes querían clasificar a los grupos como un frente para la izquierdista UD. Y en efecto, “un buen número de los miembros de Codel estaban a favor de la UD.”²⁵ Orellana Luna, un veterano del una vez proscrito Movimiento Popular de Liberación (el movimiento izquierdista guerrillero “Cinchoneros”), reconoció que esto era un problema, pero sostuvo que los Codels estaban haciendo esfuerzos por contrarrestarlo: “Personalmente estoy curado de ideologías. Yo ahora soy del pueblo. Podemos hacer mucho con el pueblo, más de lo que podemos hacer con sólo las cúpulas que quieren imponerle al pueblo, y que es precisamente el problema con los partidos políticos. Hemos impuesto demasiado... Hemos tenido problemas con los intentos de la UD de apoderarse de los Codels y de Unicorass, pero hemos resistido porque sabemos que si el gobierno logra etiquetarnos como un frente de la UD, entonces podrá negar que realmente somos una expresión organizada de la sociedad civil.”²⁶

Un funcionario del gobierno de Estados Unidos, familiarizado con el desarrollo de los Codels, dijo que los alcaldes exageraban la amenaza del involucramiento de la UD. “Esta área tiene una gran cantidad de viejos revolucionarios. Pero

mire, en Honduras el problema serio es lograr que la gente se involucre. A mí no me interesa si son revolucionarios, siempre y cuando les importe y estén dispuestos a hacer que la gente se involucre. Lo único que pueden hacer es ayudar”, manifestó el funcionario que pidió que se omitiera su nombre.

Oswaldo Sandoval, miembro del consejo municipal en Tocoa durante ese período y ahora vicecalde del municipio, indicó que también la izquierda se había equivocado en cuanto a cómo resultarían los Codel. “Los viejos revolucionarios que andan por ahí erraron al pensar que estas nuevas estructuras serían izquierdistas y revolucionarias. La realidad ha sido bien distinta. Todos los Codels tienen tendencias dentro de ellos, pero cumplen su trabajo. Tenemos algunos poblados que están a 25 minutos del centro de la ciudad, y que nunca habían tenido agua hasta que organizaron un Codel.”

Sandoval dijo no compartir la preocupación de Morazán y de la mayoría de los otros alcaldes. “Tras el Mitch, pedimos a la Iglesia que nos ayudara con alimentos, y ellos sacaron ventaja de esta oportunidad y organizaron los comités de emergencia”, explicó Sandoval. “Los patronatos siguieron en su tradicional actitud pasiva y paternalista, y hasta exigían que les pusieramos la comida en la boca. La alcaldía necesitaba a los Codels, ya que no teníamos suficientes recursos propios... Los otros alcaldes estaban celosos de los Codels; pensaban que era un proyecto católico. Tuvimos unas 30 ó 40 reuniones con alcaldes de todo el valle, hablamos de... la necesidad de crear estructuras con una nueva visión de desarrollo. Pero los alcaldes tenían miedo de las nuevas estructuras; nunca antes habían trabajado con participación ciudadana... Acusaban a Peter [Marchetti, el sacerdote en Tocoa que además coordinaba la Pastoral Social diocesana] de ser un subversivo. Pero Peter sólo estaba ayudando a promover la participación ciudadana... Sin embargo, no logramos que entendieran eso.

Así que los otros alcaldes finalmente se fueron a quejar con el gobierno y con la Embajada de Estados Unidos.”

Una delegación de alcaldes, encabezada por Morazán (que había sido elegido jefe de la organización regional de alcaldes) y acompañada por Solomón Martínez,²⁷ diputado del Partido Liberal en Colón, fue a quejarse ante el jefe de la misión de la USAID. Según una de las personas que participaron en la discusión con la embajada norteamericana, los alcaldes se quejaban fundamentalmente de que “la USAID estaba subvirtiendo la democracia estilo hondureño al apoyar a la Iglesia en su trabajo fuera del marco partido-patronato.”

Aunque la reunión dejó en claro que los alcaldes que se negaran a firmar la carta de intenciones no correrían el riesgo de perder el financiamiento de la USAID, sí causó una gran conmoción dentro de la embajada, y condujo a acaloradas discusiones entre funcionarios de la USAID, el CRS, y la Pastoral Social. El liderazgo de Codel accedió a dejar en claro que no pretendían forzar la cooperación de los alcaldes renuentes por la vía de amenazarlos con presionar para que se les recortara la ayuda.

Marchetti afirmó que las discusiones habían sido una experiencia de aprendizaje para el personal de la embajada: “A la USAID le interesa combatir la corrupción, y tienen una especie de sistema de boletín donde se reporta qué tan bien se están desempeñando los gobiernos municipales. Sin embargo, a veces los alumnos hacen trampa y la USAID es como el profesor sabio que no tiene ni idea de lo que está sucediendo. Morazán había recibido su más alta calificación, era uno de sus pupilos estrella, pero lo que sucede con la participación ciudadana es que la gente se involucra y descubre que él les está cobrando por proyectos que ya habían sido pagados por el gobierno. El dinero adicional iba directo a su bolsillo. Esto provocó un escándalo tremendo. La USAID estaba bastante disgustada por eso...”²⁸

Mientras la USAID conjeturaba qué hacer con su pupilo estrella, los Codels en Sonaguera seguían batallando con su alcalde. “Morazán todavía se negaba a hablar directamente con nosotros. En la oficina de su abogado declaró no saber nada sobre la corrupción. Pero su abogado se llevó a La Ceiba todos los registros municipales relevantes”, afirmó Ortiz, quien agregó que de todos modos los Codels primero habían hecho copias de varios documentos supuestamente incriminatorios. Cuando los Codels formalmente acusaron de robo a Morazán ante la DGIC, el alcalde respondió acusando de calumnia a 41 líderes de Codel.

Con el escándalo de la corrupción pendiente sobre su cabeza, Morazán perdió las elecciones primarias del Partido Liberal para la alcaldía. Hizo un trato con el Partido Democracia Cristiana para correr como su candidato. En un esfuerzo por controlar el daño, finalmente se reunió con los Codels en los últimos días de la campaña, y prometió reconocer la legitimidad de las organizaciones si éstas retiraban la acusación de delito en su contra. Los Codels se negaron y montaron una fuerte campaña en su contra. Morazán terminó en un distante tercer lugar en la elección, con el 16.7 por ciento de los votos. Nelson Saucedo, el primer candidato del Partido Nacional en ganar una contienda para el cargo de alcalde en Sonaguera, ganó con el 40.7 por ciento.

La campaña electoral y el voto del 2001 demostraron que los Codels habían alcanzado la mayoría de edad. En 11 de los 12 municipios donde había Codels, todos los candidatos a alcaldes firmaron una nueva carta de intenciones en la que se comprometían a cooperar con los Codels.²⁹ En Balfate, un líder del Codel ganó la alcaldía. En Tocoa, los Codels reunieron a 2,000 ciudadanos para un debate entre los candidatos, y desempeñaron un papel clave en el voto. En Sabá, los Codels celebraron foros públicos para todos los candidatos y formaron un grupo de monitoreo de las elecciones, al que el alcalde titular culpó por haber perdido la contienda con-

tra el candidato del Partido Nacional —al igual que en Sonaguera, la primera victoria para ese partido en una elección para la alcaldía de Sabá.

Tras tomar posesión en enero del 2002, la mayoría de los nuevos alcaldes organizaron ceremonias para juramentar a sus Codels, Secodels, y Unicoms, algo que habían prometido en su carta de intenciones. Cruz reconoció dos motivaciones para el cambio de actitud: “Los nuevos alcaldes están más abiertos hacia los Codels, debido en parte a que son más conscientes que los antiguos alcaldes, pero también porque de muchas maneras no tienen otra alternativa. Sin nuestros votos no pueden ir muy lejos.” Orellana Luna lo dijo de una manera muy sencilla: “Cambiamos votos por participación.”

Una señal de esperanza. Tras la juramentación a principios del 2002, la red Codel concentró su energía en reorganizarse para la carrera larga. En la mayoría de las comunidades, los líderes de Codel trabajaron con funcionarios municipales para obtener su personería jurídica. Y los activistas de Codel siguieron viajando por todas partes, explicando su historia a grupos interesados en emular la experiencia del Bajo Aguán. “Ahora a Tocoa se le considera internacionalmente como un nuevo modelo de reestructuración para el desarrollo”, afirmó Sandoval.

Algunas comunidades mantuvieron lo que llaman un patronato, pero este funcionó como un Codel y trabajó como parte de la red Codel–Secodel–Unicom–Unicorass. En otros lugares, la lucha continúa. Los Codels de Sabá se enfrentaron con las autoridades municipales, que parecían haber olvidado la carta de intenciones. Los miembros de Codel también se reunieron constantemente para elaborar planes de desarrollo para sus poblados y municipios, y así poder decir a los funcionarios municipales lo que querían. “Tenemos que elaborar los proyectos y llevarlos a la alcaldía, porque la alcaldía nunca viene al pueblo”, comentó Ortiz, elegido representante de Sonaguera ante Unicorass. Pero la ela-

INVASIÓN CAMPESINA A UNA ANTIGUA BASE MILITAR

Poco antes de la medianoche del 12 de mayo del 2000, una decidida multitud de 700 familias sin tierra se abrieron paso entre las tropas del ejército hondureño para invadir una antigua base militar en el valle del Bajo Aguán, cerca de Trujillo. El Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM) fue construido por el gobierno de Estados Unidos en los años ochenta para entrenar a los ejércitos de la región. Los campesinos, muchos de los cuales perdieron sus humildes viviendas durante el huracán Mitch, reclamaban que bajo las disposiciones de las leyes sobre reforma agraria del país, el gobierno debía entregarles a ellos la antigua base. El Instituto Nacional Agrario (INA) estaba de acuerdo. Sin embargo, un grupo de ganaderos que había comprado la tierra de manera ilegal en 1991 —a una fracción del valor real de la propiedad— se oponía a la medida, y recibió a balazos a los campesinos.

Al salir el sol la mañana siguiente —día de San Isidro, santo patrono de los campesinos—, la tierra estaba en manos de los campesinos. Pronto, sus sencillas chozas de frondas de palma empezaron a tomar apariencia de hogares. Construyeron una escuela rústica sobre una plataforma de cemento donde alguna vez los asesores estadounidenses habían enseñado técnicas de contrainsurgencia. Organizados en el Movimiento Campesino del Aguán (MCA), prohibieron el alcohol, y organizaron brigadas para supervisar la salud, la producción de alimentos, la seguridad y la educación. Su presencia provocó una airada respuesta por parte de los ganaderos, quienes se sintieron injustamente privados de lo que una vez habían robado con todas las de la ley. La tensión entre los dos grupos escaló hasta que hubo un intercambio de disparos en el que murió Diógenes Osorto, uno de los ganaderos, con un AK-47 en sus manos. La familia de Osorto y otros ganaderos culparon al sacerdote jesuita Peter Marchetti de alborotar a lo que ellos consideraban un campesinado dócil, y juraron vengar la muerte de Osorto. Marchetti atizó más el fuego al acusar a los terratenientes locales del asesinato del activista político Carlos Escalera, quien se había opuesto a la instalación de la planta procesadora de aceite de palma en el Cen-

tro Regional de Entrenamiento Militar. Marchetti agregó que los terratenientes locales se estaban beneficiando del paso por la región de la cocaína destinada al mercado estadounidense. Declaró que los narcoganaderos tenían el respaldo del narcogobierno. Tras varios meses de amenazas de muerte, Marchetti se vio obligado a salir del país.

Aun así, los nuevos residentes del CREM permanecieron en el lugar, desafiando a los ganaderos y a los militares, aunque contaban con el apoyo del INA, cuyo director, Anibal Delgado Fiallos, había alentado a los invasores. Delgado Fiallos finalmente convenció al presidente Carlos Flores para que entregara algunos títulos de propiedad. El gobierno prometió pagar a los ganaderos para que hicieran “mejoras”, una práctica común en Honduras que permite que los ricos se beneficien de los fondos de la reforma agraria, supuestamente destinados a beneficiar a los pobres. Pero el gobierno se resistió a dar el dinero, e, irónicamente, fue el MCA el que llegó a rescatar a los campesinos, bloqueando varias veces, a finales del 2001 y principios del 2002, la carretera que pasa por la propiedad. Al tener camiones cargados de piñas y bananos de la empresa Dole aparcados a lo largo de la carretera, el Ministro de Finanzas finalmente decidió que podía encontrar el dinero necesario.

La nueva comunidad ubicada en el CREM se llama Colonia Guadalupe Carney, en memoria del sacerdote jesuita que organizó cooperativas en esa área hasta que fue expulsado del país en 1979. Muchos de los residentes provenían de comunidades en el Bajo Aguán, donde se organizaron comités de emergencia o Codels (véase el texto principal) tras el paso del huracán Mitch. Los organizadores del MCA ponen como requisito que los participantes no hayan estado involucrados en cooperativas agrícolas que recibieron tierras del gobierno en los años setenta, sólo para venderlas en los años noventa. Y, en contraste con las acciones campesinas de antaño, ahora las mujeres forman parte del liderazgo del MCA. Alentados por el éxito de la invasión, a mediados del 2002 los líderes campesinos del país y los líderes de los Codels del Bajo Aguán, estuvieron maquinando una recuperación aún más grande en un área cercana.

boración de planes técnicos a largo plazo requiere habilidades que por lo general los pobres no poseen. De manera que Unicorass y la Pastoral Social también empezaron a hacer planes en el 2002 para abrir un centro técnico cerca de Tocoa, una especie de universidad campesina que piensan llamar Popol Natun— en náhuatl, “la Casa del Pueblo”.

En 2001, tras la partida de Marchetti del área —empujado por amenazas de muerte que muchos opinaron tenían su origen en Facussé—,³⁰ el compromiso de la diócesis de Trujillo hacia los Codels pareció debilitarse. El nuevo director de la Pastoral Social empezó a alejarse de la red Codel y a volver a formas más tradicionales de compromiso social. Irónicamente, tres años después de su fundación, algunos políticos estaban todo el mundo se sentía decepcionado. “Peter [Marchetti] veía que el papel de la Pastoral Social acogiendo a los Codels y algunos sacerdotes los estaban rechazando. Sin embargo, no estaba disminuyendo y que la sociedad civil se estaba levantando para tomar control de los Codels, pero algunos de los otros sacerdotes no querían soltar su poder, y seguían pensando que podían hablar en nombre de la sociedad civil”, opinó Orellana Luna, elegido coordinador de Unicorass. “La sociedad civil es como los niños, y nosotros les decimos a los padres: «Ustedes nos crearon, así que acéptennos como somos». Pero algunos de los sacerdotes están coludidos con los ricos, con los asesinos. Cuando se deshicieron de Peter, pensaron que ahí terminaba todo, porque creyeron que Peter era todo. Pero estaban equivocados. Lo que Peter hizo fue darnos espejuelos para que pudiéramos ver nuestra

miopía, pero él no hizo el trabajo. Él solamente nos ayudó a ver las cosas como son en realidad.”

Mientras tanto, dado que gran parte del financiamiento internacional para la reconstrucción se terminó a finales del 2001, el gobierno hondureño finalizó su programa de reconstrucción post Mitch y empezó a implementar una estrategia de reducción de la pobreza que logró negociar con las financieras internacionales como un requisito para que se le incluyera en la iniciativa de los países pobres altamente endeudados del Fondo Monetario Internacional.³¹ Algunos observadores comentaron que la estrategia demostraba que el gobierno no había aprendido nada durante los últimos tres años. “La estrategia no aborda las causas de la pobreza. Ataca algunos de sus efectos, como la mala salud y la deficiente infraestructura, pero no toca las causas fundamentales de la pobreza, como la forma de poder político en Honduras, el tipo de democracia que se ejerce aquí”, manifestó Germán Calix, director nacional de Cáritas.³²

En el valle del Bajo Aguán, miles de personas pobres comunes y corrientes convirtieron la tragedia del huracán Mitch en una oportunidad para el cambio social. Para enfrentar la tragedia crónica de la pobreza, Honduras necesita canalizar esa misma creatividad y energía. “Estamos haciendo grandes esfuerzos por cambiar nuestra historia, esta historia de nosotros en la que a la sociedad civil siempre se le ignora, se le margina, o se le aplasta”, opinó Cruz. “El valle del Bajo Aguán puede ser una señal de esperanza para Honduras, una señal de lo que es posible en el futuro cuando permitamos que la sociedad civil tenga un poco de espacio para florecer. Es una señal de lo que es posible con una verdadera democracia.”

NOTAS

Introducción

(páginas 1-4)

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano Honduras 1999: El impacto humano de un huracán*, Tegucigalpa, 1999, pp. 49-52; Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), “*El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador: Impacto socioeconómico y ambiental*”, y “*Evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001*”.

¿Quién conoce Honduras?

(páginas 5-16)

1 *Honduras: ¿Cómo lograr salud para todos? Acceso, eficiencia y equidad en el sector salud de Honduras*. Banco Mundial, febrero de 1998.

2 Idem 1.

3 Idem 1.

4 *Informe sobre Desarrollo Humano-Honduras 2000 Por un crecimiento con equidad*. PNUD

5 Idem 4.

6 Idem 6.

7 Idem 138.

8 Idem 4, elaborado con base en DGEC, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.

9 Idem. 161, 159.

10 *El impacto humano del huracán, 1999*; y *Por un crecimiento con equidad, 2000*.

11 *El desafío ciudadano: cambiar las intenciones de la Carta con el FMI*. Fosdeh, Tegucigalpa, Honduras, abril 2002.

12 Fuente: Banco Central de Honduras y Política Económica.

13 Banco Central de Honduras, “*Datos Históricos*”.

La reacción excesiva ante la crítica

(Página 26)

1 Valladares no fue el primer funcionario público de alto rango que públicamente criticó a Flores por su manejo de la emergencia. El canciller Fernando Martínez renunció en diciembre al gabinete especial para la reconstrucción, en

protesta por la adjudicación de contratos de emergencia sin licitaciones competitivas. “Me cansé de advertirle al presidente, quien es mi amigo personal, pero él sólo sonreía al decirle yo que durante esas reuniones nadie trabajaba; era más bien una especie de club donde los amigos bebían café y hablaban de cómo enriquecerse con esos proyectos”, dijo Martínez. En enero, Martínez sugirió que el presidente —quien acababa de autorizar la erogación de 3.5 millones de dólares para la compra de un helicóptero—, hubiera gastado mejor ese dinero en la construcción de nuevas viviendas para las 2,500 familias que perdieron sus hogares a raíz del Mitch. Flores despidió a Martínez y logró que Taiwan pagara la factura por el helicóptero.

2 Entrevista con Leo Valladares, mayo de 1999.

3 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, *Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993* (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1994). Un segundo informe se publicó en 1998, dando detalles de la negativa del gobierno norteamericano de sacar a la luz pública la mayor parte de los documentos secretos sobre violaciones a los derechos humanos en Honduras. Véase Leo Valladares y Susan Peacock, *En búsqueda de la verdad que se nos oculta* (Tegucigalpa: Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras, 1998).

La organización de la sociedad civil después del huracán Mitch

(Páginas 27-29)

1 Entrevista con Germán Calix, mayo de 1999.

2 Entrevista con Julieta Castellanos, mayo 1999.

3 Entrevista con Peter Marchetti, 30 de mayo del 2001. Sobre Facussé, véase Paul Jeffrey, “Landowners, peasants in fight for land”, *National Catholic Reporter*, 12 de octubre del 2001, p. 9.

4 Entrevista con Mauricio Díaz, junio de 1999.

5 Entrevista con Tatiana Lara, diciembre de 1999.

6 *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, República de Honduras, agosto del 2001, pp. i, 3-6. Interforos no ha dejado de intentar configurar la estrategia. El 2 de abril del 2002 publicó anuncios a toda página en varios periódicos haciendo un llamado al presidente Ricardo Maduro y al Congreso para que ampliaran la representación de la socie-

dad civil en el Consejo Consultivo, el grupo encargado de manejar la implementación de la estrategia. Véase “Pronunciamiento”, *Diario El Heraldo*, 2 de abril del 2002, p. 7.

7 Entrevista con Lorenzo Cruz, marzo del 2002.

Amarateca: Oportunidad tras el desastre

(Páginas 32-43)

1 Comisión Nacional de Emergencias, 1999.

2 Entrevista con Oscar Galeas, Amaratéca, marzo del 2002.

3 Centro Latinoamericano de Demografía CELADE, *Crecimiento, estructura y distribución de la población*, informe conciso, Nueva York, 2000.

4 Siembieda, William; Beard, Bruce y Topping, Ken, “Disaster Recovery – A Global Planning Perspective”, American Planning Association bulletin *Interplan*, No. 69 enero del 2002, pp. 1-4.

5 Pearce-Oroz, Glenn, *Causes and Consequences of Rapid Urban Segregation: the New Towns of Tegucigalpa* (julio del 2000). Documento presentado ante el Seminario internacional sobre segregación espacial urbana, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

6 PADCO, *Diagnóstico rápido: el mercado de terrenos y los barrios marginales, ciudad de Tegucigalpa*, Washington, 1988.

7 Para una discusión sobre desastres como una oportunidad de desarrollo, véase Ranganath, Priya, *Mitigation and the Consequences of International Aid in Postdisaster Reconstruction*, (2000) Centre d’Etude et de Cooperation Internationale (CECI). Montreal, Canadá.

8 Pearce-Oroz, Op. cit.

9 Entrevistas en Amaratéca, marzo del 2002.

10 Entrevista, abril del 2002.

11 Oficina de Estados Unidos para la Ayuda en caso de desastres (OFDA) (U.S. Foreign Disaster Assistance) Informe Anual FY 1999, Washington.

12 De los 9 mil millones de dólares prometidos en Estocolmo, 5.3 mil millones provendrían de organizaciones financieras multilaterales e incluían reducciones de la deuda y préstamos, así como donaciones. Otros 3.7 mil millones de dólares provendrían de naciones donantes.

13 Espacios Consultores, S. A. *Evaluación independiente del gasto del DEC*. Central America Hurricane Appeal Funds, San José, Costa Rica, marzo del 2000, página iii.

14 Organización Panamericana de la Salud (OPS), Huracanes George y Mitch, 1999.

15 Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) One Year After Mitch Report, Tegucigalpa, Honduras, 2000.

16 Entrevistas con funcionarios norteamericanos, enero del 2002

17 Entrevista, abril del 2002.

18 Entrevista, abril del 2002.

19 Entrevista, mayo del 2002.

20 Ibid.

21 Entrevista con funcionario de Naciones Unidas, abril del 2002.

22 Pearce-Oroz, Op. cit.

23 Entrevista con funcionario de la USAID. Abril del 2002.

24 Entrevista con Miguel Angel Trinidad, abril del 2002.

25 Estudios, Proyectos y Planificación, S.A. (EPYPSA), *Plan de Ordenamiento Territorial para el Valle de Amaratéca*, documento de trabajo, 2002, p. 43.

26 Comunicación personal con William Siembieda, Jefe del Departamento de Planificación de la ciudad y de la región, del California Polytechnic State University-San Luis Obispo, marzo del 2002.

27 EPYPSA, Op. cit. p. 43.

28 Entrevista, mayo del 2002.

29 Presentaciones de representantes de la Fundación Cristo de Picacho, en un foro celebrado en Tegucigalpa en mayo del 2002, con el patrocinio de las agencias de ayuda españolas.

30 Presentación del funcionario de Cáritas, Padre Ricardo Banegas, en el foro de mayo del 2002 en Tegucigalpa, foro patrocinado por las agencias de ayuda españolas.

31 Entrevista con funcionario de agencia de ayuda internacional, mayo del 2002.

32 EPYPSA, p. 68, Op. cit.

33 Entrevista con funcionarios de la USAID, marzo del 2002.

34 Entrevista, abril 2002.

35 Department of City and Regional Planning, California Polytechnic State University, San Juan Obispo (Cal Poly) y el Centro de Diseño, Arquitectura y Construcción (CEDAC), *Concept Plan and Development Guidelines: El Valle de Amaratéca*, Honduras, Tegucigalpa, septiembre 2000, p. 30.

36 Entrevista, marzo del 2002.

37 Ibid.

38 Entrevista, Amaratéca, marzo del 2002.

- 39 Espacios Consultores, S. A. P.15, Op. cit.
- 40 Entrevistas, marzo, abril del 2002.
- 41 Entrevista con Miguel Angel Trinidad, abril del 2002.
- 42 Entrevista, abril 2002.
- 43 Entrevistas, marzo, abril del 2002.
- 44 Entrevistas con el profesor William Siembieda del Politécnico de California y con el organizador de la comunidad de la Joya, Hugo Avedaño, marzo del 2002.
- 45 Entrevista con funcionario de un ONG, marzo del 2002.
- 46 Estudio CEDAC/Politécnico de California, Op. cit, p. 23.
- 47 Ibid.
- 48 Pearce-Oroz, op cit.
- 49 Entrevista con Hugo Avedaño, abril del 2002.
- 50 Ibid.
- 51 Ibid.
- 52 EPYPSA, página 57, Op. cit.
- 53 Ibid.
- 54 Entrevistas en Amarateca, marzo del 2002.
- 55 Entrevistas con promotores, marzo del 2002.
- 56 Entrevista con funcionario de ONG, marzo del 2002.

**Una mirada introspectiva:
La respuesta al huracán Mitch en el Valle
del Bajo Aguán**

(Páginas 44-55)

- 1 Miguel Alonzo Macías, *La Capital de la Contrarreforma Agraria: El Bajo Aguán de Honduras* (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 2001), pp. 162, 193.
- 2 J. Guadalupe Carney, *To Be a Revolutionary* (San Francisco: Harper & Row, 1985), pp. 367-368. Carney fue expulsado de Honduras en 1979. En 1983, mientras acompañaba a un grupo revolucionario hondureño, Carney supuestamente fue capturado y asesinado por el ejército hondureño. La *Standard Fruit Company* es hoy una subsidiaria de la *Dole Food Company, Inc.* con sede en California. El otro productor importante de bananos en Honduras es la *Tela Railroad Company*, una subsidiaria de la *Chiquita Brands International, Inc.*, descendiente corporativa de la tristemente famosa *United Fruit Company*.
- 3 Durante la administración del presidente Carlos Flores (1998-2002), Facussé, que es tío de Flores, era común y despectivamente apodado "Tío Mike". Ese tipo de conexión

- política, junto con su inmensa riqueza, lo mantuvo fuera de la cárcel, a pesar de las acusaciones de crímenes en su contra, que iban desde el narcotráfico hasta el asesinato. Paul Jeffrey, "Landowners, peasants in fight for land", *National Catholic Reporter*, 12 de octubre del 2001, p. 9.
- 4 Macías, pp. 98-103.
 - 5 Macías, pp. 125-155.
 - 6 Citado en Paul Jeffrey, "Landowners, peasants in fight for land", *National Catholic Reporter*, 12 de octubre del 2001, p. 9. Véase también Macías, pp. 104-107.
 - 7 Macías, pp. 87, 123.
 - 8 A menos que se indique lo contrario, todas las citas en esta sección son de las entrevistas en el valle del Bajo Aguán y en Tegucigalpa, durante marzo del 2002.
 - 9 Véase también Mark Schmid: *Consultoría: Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal en los municipios de la Región del Aguán*, agosto del 2000, p. 9.
 - 10 Véase una discusión de estos grupos en Dorien Brunt: *Fortalecimiento Municipal por medio de la Participación Ciudadana Organizada: La experiencia después del huracán Mitch en Colón, Honduras* (Tegucigalpa: Netherlands Development Organization (SNV), 1999), p. 11.
 - 11 "Escalera fue un líder auténtico que decidió apedrear los castillos de Miguel Facussé, quien primero intentó comprarlo. Cuando Escalera se negó a venderse, Facussé trató de amenazarlo. Lo que necesitamos aquí son más líderes como él, que sepan exactamente dónde tirar las piedras", afirmó Fausto Orellana Luna. Facussé. Dos miembros del Congreso de la región están entre las personas a quienes líderes de la iglesia y activistas de derechos humanos acusan de participar en el asesinato de Escalera, sin embargo, las autoridades judiciales del país han jugado el juego de las sillas musicales con los abogados y los jueces, impidiendo de esa manera que se avance en el caso. Véase Paul Jeffrey, "Landowners, peasants in fight for land," *National Catholic Reporter*, 12 de octubre del 2001, p. 9.
 - 12 El pésimo desempeño de los generales después del Mitch ayudó a acelerar el proceso de desmilitarización en Honduras. Paul Jeffrey, "Rhetoric and Reconstruction in Post-Mitch Honduras", *NACLA Report on the Americas*, septiembre-octubre de 1999, p. 29.
 - 13 En su informe de 1998, Transparency International clasificó a Honduras como la tercera nación más corrupta del mundo —la peor en América Latina.
 - 14 A pesar del encanto fotogénico de Mary Flakes, en 1999 Leo Valladares, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, criticó a la Fundación María por posible mala administración. En el 2000, la fundación se vio envuelta en

otros escándalos, incluidas acusaciones de asesinato para encubrir fechorías financieras. Los periodistas hondureños, temerosos de las represalias del presidente Flores —quien intervino personalmente para despedir a cualquier periodista crítico de su gobierno—, nunca publicaron los artículos. Paul Jeffrey, “Press freedom under attack”, *Latinamerica Press*, 25 de junio del 2001, p. 3.

15 Cuando ocurrió el huracán Mitch, las alcaldías recibían menos del 1.5 por ciento de los ingresos del gobierno central. A inicios del 2002, la partida municipal había subido a apenas el 2 por ciento. Véase *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, República de Honduras, agosto del 2001, pp. 51-53, 61-62.

16 *Por los Caminos de la Participación Ciudadana: Una experiencia que contar*, Pastoral Social de la Diócesis de Trujillo, sin fecha.

17 Véase también François Grunewald, Véronique de Geoffroy, y Sarah Lister, *NGO Responses to Hurricane Mitch: Evaluations for Accountability and Learning* (Londres: Overseas Development Institute, 2000).

18 Citado en Brunt, p. 23.

19 Brunt, p. 23.

20 Schmid, p. 10.

21 Brunt, p. 4.

22 Seferino Orellana Gutiérrez, presidente del patronato en Brisas de Miramar, municipio de Sonaguera. Citado en Brunt, p. 12.

23 Schmid, p. 8.

24 Al principio se llamó Unión de Comunidades Organizadas de la Región de Aguán, Sico, y Sangreleya, pero el nombre cambió en el 2002, cuando el grupo inició gestiones para obtener su personería legal.

25 Schmid, p. 15.

26 La entrevista con Orellana Luna en marzo del 2002 tuvo que ser clandestina, ya que en ese momento él estaba escondido a resultas de que un activista de la UD presentara acusaciones en su contra relacionadas con la compra de unas tierras. Según Orellana Luna, las denuncias tenían una motivación política, a causa de su negativa a sucumbir a los intentos de la UD de apoderarse del movimiento Codel. Los cargos ya fueron retirados.

27 Martínez está estrechamente asociado con Facussé, y se le acusa también de participar en el asesinato de Escalera.

28 Entrevista con Peter Marchetti, 30 de mayo del 2001.

29 El municipio donde los candidatos no firmaron la carta del 2001 fue Limón, una comunidad predominantemente garífuna en el extremo este del valle del Bajo Aguán. Los líderes del Codel admiten que las diferencias culturales han hecho más difícil la aceptación en Limón de un modelo organizativo desarrollado en comunidades predominantemente mestizas.

30 Paul Jeffrey, “Landowners, peasants in fight for land”, *National Catholic Reporter*, 12 de octubre del 2001, p. 9.

31 Véase *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, República de Honduras, agosto del 2001.

32 Entrevista con Germán Calix, 29 de agosto del 2001.

