



Análisis Semanal

El retorno a la normalidad del Congreso Nacional y los “acuerdismos” en la política hondureña

Escrito por: Gustavo Irías, Director Ejecutivo del CESPAD
21 de enero, 2023

Después de 147 día sin sesionar, envuelto en una crisis de gobernabilidad, el Congreso Nacional regresó a reuniones extraordinarias el 16 de enero, al haberse asegurado Libertad y Refundación (LIBRE -partido de gobierno) la mayoría simple mediante un acuerdo establecido con diputados del Partido Liberal (PL) y del Partido Salvador de Honduras (PSH). Además, la bancada del Partido Democracia Cristiana (PDC) (1 diputado) y del Partido Anticorrupción (1 diputado), como también de 1 diputado independiente.

De esta manera, LIBRE aseguró la integración de una nueva Junta Directiva (2024-2026) más pluralista, el reconocimiento de la Comisión Permanente, que era un aspecto clave de la disputa entre las diversas fuerzas políticas y de las actuaciones de esta Comisión, entre ellas, la elección interina del fiscal general y del fiscal general adjunto. A través de este acuerdo multipartidario, del cual solo quedó por fuera el Partido Nacional, LIBRE obtuvo la necesaria mayoría simple (73 votos) para asegurar su agenda legislativa inmediata (aprobación del presupuesto general del 2024 y de diferentes leyes de amnistías).

Es importante subrayar que la crisis legislativa hondureña no comenzó en los últimos meses del 2023, sino desde el inicio de gobierno de Xiomara Castro. Esta situación no es posible explicarla sin considerar el proceso de transición política en curso y el incremento de la polarización política que ha marcado al país desde el post golpe de Estado del 2009. Los resultados de las elecciones del 28 de noviembre del 2021 expresaron la masiva impugnación ciudadana a la figura y los gobiernos de Juan Orlando Hernández (JOH), a través de la abrumadora votación a favor de Castro para la presidencia de la república. Sin embargo, en la integración del Congreso Nacional el partido de gobierno no logró obtener ni siquiera la mayoría simple (esta es de 65 votos, Libre obtuvo solo 50). Esta compleja correlación de fuerzas, alimentada por las narrativas de cambio de LIBRE y de preservación del “statu quo” por parte de otras fuerzas políticas, ha mantenido abierta una situación de confrontación y crisis.

La misma bancada de LIBRE tempranamente experimentó un fraccionamiento interno, probablemente explicado por las diferencias existentes en relación con el pacto preelectoral firmado entre LIBRE y el PSH (el pacto establecía que la presidencia del Congreso Nacional, en caso de victoria electoral, iba a corresponder al PSH). En tales circunstancias, la instalación de la legislatura se caracterizó por la formación de dos Juntas Directivas paralelas, la primera (dirigida por Jorge Calix), constituida en el club campestre denominado Bosques de Zambrano, ubicado en la localidad del mismo nombre, respaldada por las bancadas del Partido Nacional, Partido Liberal y 20 disidentes de LIBRE. Y, la segunda



(conducida por Luis Redondo), conformada en las instalaciones del Congreso Nacional con el apoyo de 30 diputados de LIBRE y 10 del PSH. Es razonable sostener que esta fue una maniobra de la oposición política para dejar al margen de la conducción del legislativo a las fuerzas políticas de la alianza triunfadora.

Sin embargo, en cuestión de pocas horas la directiva del club de Zambrano fue desarticulada debido a una combinación de acciones de respaldo social en las calles, del liderazgo con alta legitimidad política de la presidenta recientemente electa (que aún no tomaba su promesa de ley) y, posiblemente, la presión de algunos actores internacionales. No menos importante, fue la crisis moral del bipartidismo (especialmente del Partido Nacional, abrumado con los abundantes señalamientos de corrupción y narcotráfico). Finalmente, antes de la toma de promesa de ley de la presidenta de la república, el bipartidismo se sumó al Congreso Nacional dirigido por Redondo y se integró a la dinámica legislativa. ***Esta primera crisis fue resuelta por la vía política, quedando lo jurídico en un segundo plano.***

Esta salida fue posible en un contexto de cambio político y de fuerte respaldo social a las fuerzas políticas electoralmente triunfadoras. A pesar de las acusaciones de la oposición política sobre la ilegalidad de la elección de Luis Redondo, en la práctica lo legitimaron con su integración a la dinámica legislativa.

En ese sentido, el poder legislativo, desde su constitución, ha estado marcado por una tensión entre “la política sin poder y el poder sin política” (Medellín, 2024). Es significativo que en la resolución de su primera crisis haya prevalecido el ejercicio del poder (sin contar con las mayorías legislativas necesarias), pero en un contexto especialmente polarizado y de impugnación al viejo régimen. Es así como la transición política hondureña muestra que, en realidades con conflictos intensos, las reglas de la calle pueden llegarse a imponer a las reglas de la institucionalidad, en especial si las fuerzas de oposición están sumidas en una profunda crisis moral.

El quiebre momentáneo del Congreso en el 2023 y la gestión de una nueva crisis

A finales de agosto se quebraron las posibilidades de un acuerdo multipartidario en la elección del fiscal general y adjunto, al extremo que la directiva del Congreso Nacional cerró la realización de sesiones ordinarias, generándose un impasse difícil de resolver. En semanas posteriores (31 de octubre, 2023), el Congreso volvió a fracturarse en dos facciones: la Comisión Permanente y la llamada bancada mayoritaria de la oposición. Pero, de nuevo, la oposición no fue capaz de mantener su agrupamiento.

Al valorar la situación hondureña, es necesario recurrir a las luces que aporta la teoría de la democracia. Para el caso, A. Przeworski sostiene que “cuando los conflictos se vuelven intensos y la sociedad se halla altamente polarizada, encontrar políticas aceptables para todas las fuerzas políticas más importantes es difícil y pueden resultar imposibles. Existen límites para lo que puedan hacer los gobiernos mejor intencionados y más competentes”, (p 32, 2022).



Hay dos factores claves para hacer frente a crisis similares a la enfrentada por el legislativo hondureño. El primero, está relacionado con la correlación de fuerzas existentes y la capacidad de la fuerza política interesada en construir alianzas suficientemente mayoritarias (ya sean a favor de las fuerzas gubernamentales o de la oposición), y el segundo, la existencia de marcos jurídicos y constitucionales que no generen impasses sin posibilidad de solución.

Para empezar, de manera muy prematura, el contexto hondureño está marcado, desde ya, por el futuro proceso electoral del 2025. En tal sentido, todas las fuerzas políticas comenzarán a actuar en clave electoral. Parte importante de este contexto político es el juicio pendiente en Nueva York a Juan Orlando Hernández, acusado por diferentes cargos relacionados con el narcotráfico. Indudablemente, este es un factor que políticamente limita el actuar de la principal fuerza de oposición, es decir, el Partido Nacional. Es más, la actual situación sume a este partido político en una mayor crisis moral y de liderazgo político creíble, al punto de imposibilitarle la convocatoria de aliados fuera de sus propias filas partidarias.

En tales circunstancias, LIBRE, como partido de gobierno, ha contado con un amplio espacio para pactar con sectores del liberalismo y del PSH, por demás, fuerzas políticas que internamente experimentan intensos procesos de fraccionamiento y de incertidumbre sobre su futuro político. Abriéndose campo al tradicional “acuerdismo” hondureño, o en palabras de O Donnell para el desarrollo de la “otra institucionalidad”, es decir, **la construcción de arreglos informales de diversa naturaleza**, pero que inevitablemente incluyen **la distribución de cuotas de poder en la elección de los organismos constitucionales (TSC, Unidad de Política Limpia y otros)**.

En esta dinámica, LIBRE ha construido la mayoría simple más grande lograda en toda la legislatura (73 votos). Adicionalmente, los riesgos de un nuevo fraccionamiento en LIBRE, por el momento, son pocos probables, por la misma coyuntura electoral que ya ha abierto el partido de gobierno. Ningún diputado de la facción del “calixmo” pondrá en peligro las cuotas de poder político conquistadas hasta el momento y es probable que vayan migrando al candidato/a con la mayor preferencia electoral al interior del partido de gobierno.

Vistas así las cosas y considerando el panorama global que ha caracterizado al actual Congreso Nacional, es posible sostener que las diferentes fuerzas políticas padecen de bloqueos en sus diferentes iniciativas legislativas, a menos que paguen “derecho de peaje” a otra u otras fuerzas políticas, llegando al extremo, que es una situación en la cual: “no hay amigos o enemigos. Tampoco cuentan las afinidades políticas e ideológicas. Los que ayer eran oponentes, hoy pueden ser aliados y mañana otra vez enemigos. Los que ayer eran parte del proyecto político, hoy pueden ser los más fieros contradictores”, (Medellín Torres, 2022, p. 201).



Por otro lado, en lo que tiene que ver con los marcos jurídicos y constitucionales, similar a otros países, en Honduras, en este momento de crisis han quedado al descubierto “vacíos y/o inconsistencias” constitucionales que abren caminos para soluciones parciales, sin violentar la constitucionalidad, aunque sí debilitando la institucionalidad, pero sin llegar al riesgo inminente de una catástrofe o desplome de la democracia.

Es lo que ha ocurrido con los artículos constitucionales 207 (formación de la Comisión Permanente en el período del receso de la legislatura) y 208 (atribución No 11 de la Comisión Permanente de “Elegir interinamente, en caso de falta absoluta, los sustitutos de los funcionarios que deben ser designados por el Congreso Nacional”). La Comisión Permanente, el 30 de octubre, nombró a título de interinos al fiscal general y adjunto (Johel Zelaya y Mario Morazán, respectivamente). Esta decisión fue validada en la reunión extraordinaria del Congreso Nacional, del 16 de enero del 2024, en la cual una mayoría simple reconoció la vigencia de la Comisión Permanente al acatar su convocatoria.

El interinato del Ministerio Público no es propio de Honduras, también se ha operado en Argentina, Panamá, Uruguay y Perú. No obstante, generan preocupación en términos de representatividad y legitimidad democrática, en tanto están ajenos al control político y a la auditoría ciudadana. Aún más, sus mandatos no tienen una duración de tiempo determinado, en otras palabras, su interinato fácilmente se convierte en permanente¹. Esta situación indica déficits preocupantes en los diseños constitucionales de varios países de la región.

Pero más allá de esta última preocupación, las aristas más complejas de la segunda crisis del legislativo en Honduras han sido resueltas.

A manera de conclusión:

Hasta el momento, las dos principales crisis que ha atravesado el legislativo han sido resueltas a favor del partido de gobierno, sin violentar significativamente normas constitucionales esenciales, pero sí debilitando la institucionalidad democrática. A pesar de ello, hasta ahora, la situación política del país no apunta a una erosión grave de la democracia. Sin embargo, los factores de la crisis continúan presentes: la alta polarización política, la fragmentación inter e intra partidaria de las diferentes fuerzas políticas, las pugnas por cuotas de poder en los diferentes órganos constitucionales, las diferencias en las reformas constitucionales (por ejemplo, la Ley Electoral), y, la ausencia de un pacto multipartidario para la gobernabilidad.

¹ (Alfie, Julián: <https://incip.org/prensa/incip-en-los-medios/la-era-de-los-interinatos-por-que-se-frustra-la-seleccion-de-fiscales-generales-en-america-latina/>)



@CESPAD_HONDURAS

En este marco, cualquier “error de cálculo” tanto de las fuerzas gubernamentales, como de los grupos o fuerzas opuestas, podría llevar o aproximarnos a lo que en la teoría de la democracia se denomina “derrumbe institucional”.