



Análisis semanal #31

A pocas semanas del vencimiento del Memorándum de Entendimiento con la ONU: ¿todavía es posible la instalación de la CICIH en Honduras?

Escrito por: Gustavo Irías, director ejecutivo del CESPAD

28 de octubre, 2024

Durante el mes de octubre, la Coalición Anti Corrupción de Honduras (CAC-H) colocó a nivel público su preocupación por el próximo vencimiento del Memorándum de Entendimiento (15 de diciembre) entre el gobierno de Honduras y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), porque es el instrumento que norma las negociaciones bilaterales para la firma del convenio para la instalación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Honduras (CICIH).

El mecanismo anticorrupción es una promesa de la campaña electoral del 2021 de la actual administración gubernamental (partido LIBRE), en un contexto de intensa movilización ciudadana en contra de la autocracia presidida por Juan Orlando Hernández y de demanda por desmontar el entramado de la macro corrupción instalada a lo largo de 12 años de los regímenes políticos del Partido Nacional.

Esta es una demanda que se remonta al 2015, con las marchas de la indignación ciudadana, pero que se reafirma con los resultados de la gestión de la MACCIH (Misión Internacional Anticorrupción auspiciada por la Organización de los Estados Americanos -OEA-). La MACCIH (2016) realizó investigaciones penales y asesoró al Ministerio Público en la judicialización de 12 casos emblemáticos de macro corrupción, que develó los mecanismos de funcionamiento de las redes criminales público-privadas, y, por primera vez en la historia del país, altos funcionarios públicos y liderazgos políticos tuvieron que enfrentar procesos en los tribunales de justicia. Estas acciones enviaron un mensaje político poderoso, en el sentido que la impunidad sistémica y estructural es posible revertirla con el auxilio de la cooperación internacional.

La actual administración gubernamental heredó un sistema de justicia cooptado por redes criminales, con una enorme deuda de impunidad y un ansia enorme de justicia por parte de vastos sectores de la sociedad. Por eso, la expectativa que se instaló fue la refundación de un sistema de justicia independiente que tenía dos pilares básicos: el primero, la elección de una nueva Corte Suprema de Justicia y de la fiscalía general del Ministerio Público, con parámetros internacionales de meritocracia, ética y equidad de género. Y, el segundo, la instalación y operación de una nueva Misión Internacional Anticorrupción para fortalecer las capacidades nacionales y judicializar casos ejemplares de corrupción de alto impacto.

Sin embargo, los avances hacia la construcción de un Estado de derecho independiente aún no son muy significativos porque continúan limitados fuertemente por la tradicional



cultura política de la opacidad, los acuerdos privados interpartidarios y la deficiente rendición de cuentas. Y, por su lado, la instalación de la CICIH aún continúa en espera.

¿Cómo explicar los limitados avances en el proceso de negociación de la CICIH?

Los principales bloqueos

A lo largo del período del actual gobierno, en diferentes momentos nos hemos referido a este mismo tema. Así que el desafío de este escrito es poder aportar una perspectiva más esclarecedora.

1) *Las complejas negociaciones entre el gobierno hondureño y la ONU*

Estas negociaciones están cruzadas por dos tensiones significativas. La primera, por la determinación de las Naciones Unidas de evitar un nuevo fracaso como el ocurrido con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en el país vecino. No puede olvidarse que la CICIG fue expulsada por el gobierno de Guatemala en enero del 2019, argumentando que la Comisión se había extralimitado en sus funciones y vulnerado la soberanía nacional. Esto explica el hecho de que a la ONU no le basta solo firmar un convenio, sino que es fundamental que el país anfitrión (en este caso, Honduras) asegure las condiciones básicas para su operación con independencia, autonomía, un ambiente habilitante para la acción penal efectiva y con la seguridad de que no será expulsada solo porque incomoda a las élites políticas. Esto implica la derogación, reformas y creación de nuevas leyes por el Congreso Nacional, así como los necesarios ajustes institucionales en la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público.

La segunda tensión, interrelacionada a la primera, está vinculada con la cuota de soberanía nacional que está dispuesto a ceder el Estado hondureño para que actúe una misión internacional anticorrupción. En el centro de esta tensión está, inevitablemente, la reciente experiencia de la CICIG (Guatemala) y la MACCIH (Honduras); estos mecanismos, híbridos de acción penal, son instituciones que disgustan a las élites políticas en el ejercicio del poder y fuera de él, en la medida que colocan en riesgo su influencia en los poderes del Estado. No es posible desconocer que el Estado hondureño tiene un fuerte carácter patrimonial, en el cual prevalecen los intereses particulares, pactos interpartidarios, el clientelismo y el nepotismo. Aún estamos distantes de un Estado efectivamente democrático, con los clásicos pesos y contrapesos, con efectiva rendición de cuentas y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana.

En este contexto, las negociaciones han estado signadas por los desencuentros en los contenidos básicos, el papeleo burocrático y la desconfianza política. Los



tiempos políticos han sido manejados por ambos interlocutores, sin ninguna prisa por llegar a acuerdos definitivos.

2) *Las limitadas voluntades políticas en el Congreso Nacional y el sistema de justicia con las reformas anticorrupción*

Como en repetidas oportunidades se ha dicho, la instalación de la CICIH pasa por dos procesos simultáneos: la negociación del Convenio (a nivel del Ejecutivo y la ONU), y la creación de las condiciones básicas (a nivel del Congreso Nacional y la institucionalidad del Poder Judicial y del Ministerio Público).

En la presente administración, el Poder Legislativo, a través de la Comisión Ordinaria Anticorrupción, comenzó con mucho entusiasmo para hacer efectivas las reformas anticorrupción. El 30 de mayo del 2022, esta comisión formuló su agenda estratégica para todo el período de la legislatura: 2022-2025. La agenda incluía la derogación, reformas y creación de nuevas leyes anticorrupción, con la mirada puesta en contribuir a la creación de condiciones para la instalación de la CICIH.

Dos meses antes, en marzo del 2022, se había logrado derogar la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional (más conocida como Ley de Secretos). En el mes siguiente, en abril, también se derogó la legislación relacionada con las ZEDE, quedando sujeta a su ratificación en una siguiente legislatura. Políticamente, este constituyó el mejor momento para impulsar las reformas legislativas anticorrupción, determinado por la profunda crisis moral que cruzaba al principal partido de oposición (Partido Nacional) y la vigencia de la alianza entre LIBRE, el Partido Salvador de Honduras (PSH), y un sector del Partido Liberal (PL).

De ahí que una interrogante pertinente es: ¿por qué no se aprovechó este favorable período para avanzar sustancialmente en el tema de la CICIH?

Posterior al segundo semestre del 2022 la correlación de fuerzas políticas para el partido de gobierno ha sido muy adversa y todavía más para el bloque legislativo favorable a la instalación de la CICIH. Esto explica que las reformas anticorrupción hayan avanzado lentamente y aunque se han obtenido logros, los pendientes continúan siendo importantes. Hasta ahora, los pactos de impunidad derogados han sido, por su orden, el Decreto 57-2020 (12 de julio de 2023), y el Decreto 116-2019 (3 de agosto de 2023). También se reformó el Decreto 93-2021 (12 de julio de 2023). Sin embargo, para llegar al mismo nivel del marco jurídico que poseía el país durante la llegada de la MACCIH (2016), se requerirían las reformas del Código Penal en los delitos y penas contra la administración pública y la derogación del Decreto 117-2019, que consagra la inmunidad penal, administrativa



y legislativa de los y las diputadas del Congreso Nacional. Adicionalmente, habría que considerar el compromiso de emitir la Ley de Colaboración Eficaz y reglamentar (en el Código Procesal Penal) el proceso especial de juzgamiento de los altos funcionarios, norma que se ha constituido en un factor clave de impunidad (por lo menos, eso quedo claramente evidenciado en los casos de la MACCIH).

Por otro lado, hasta el momento se desconocen los ajustes institucionales que pudieran haberse adoptado en el Poder Judicial y en el Ministerio Público para tener una institucionalidad más robusta y efectiva en la lucha contra los delitos de corrupción. Lo que sí es conocido es el desmontaje por la Corte Suprema del circuito anticorrupción, heredado de la gestión de la MACCIH.

3) Opacidad y limitada participación ciudadana

A pesar de la relevancia política y social para amplios sectores de la sociedad, este ha sido un proceso signado por la opacidad. En otras palabras, con baja rendición de cuentas y ausencia de espacios habilitantes para la participación de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.

Existen dos factores que pueden ayudarnos a explicar esta situación. El primero, las reglas de secretividad que regulan las negociaciones de la ONU con cualquier gobierno integrante del sistema. El segundo, la extremada polarización política del país ha creado una atmosfera de alta desconfianza del gobierno respecto a las organizaciones ciudadanas, incluso con aquellas parcialmente favorables al contenido de su programa de gobierno del Bicentenario. Es un hecho que el espacio cívico ciudadano en temas de corrupción está muy restringido en el país.

Ahora bien, las reglas de secretividad de la ONU no han sido tan extremas. En el numeral 14 del Memorándum de Entendimiento, se establece que: “De manera previa a la divulgación a un tercero de documentos internos, o documentos que en virtud de su contenido o de las circunstancias de su creación podrían ser considerados confidenciales, cada una de las Partes debería obtener el consentimiento expreso y por escrito del otro”. Esta es la razón por la cual el Canciller Enrique Reina, ante los reclamos de diferentes sectores de la sociedad por falta de transparencia, recurrió a solicitar a la ONU la desclasificación de los documentos involucrados en el proceso de negociación. La ONU autorizó la divulgación del informe del Grupo de Expertos sobre las condiciones básicas para la instalación de la Misión Internacional, pero no de los documentos referidos a las negociaciones del convenio. Sin embargo, a esta fecha, el informe del Grupo de Expertos no ha sido divulgado por el gobierno.



La limitada presencia de la participación ciudadana ha contribuido a ralentizar las negociaciones y avances sustanciales en este difícil asunto. Sin la interlocución de las organizaciones sociales con el gobierno y la ONU, sin considerar sus voces y demandas, el curso de las negociaciones continuará marcado por las rutinas burocráticas y los cálculos políticos de los principales interlocutores. Definitivamente, la ausencia en la coyuntura de un diverso, beligerante y propositivo movimiento social anticorrupción ha frenado la celeridad deseada para la concreción de la anhelada demanda ciudadana de un mecanismo internacional, actuando penalmente en la desarticulación de las redes criminales de la macro corrupción.

La aseveración anterior, no invalida las acciones de diversas organizaciones y articulaciones ciudadanas con comunicados, conferencias de prensa, plantones e incluso con conversaciones con diferentes comisiones del Congreso Nacional y eventualmente con algunos funcionarios del Poder Ejecutivo. Es más, es justo reconocer que esas voces ciudadanas han sido clave en la presión puesta sobre el legislativo para las reformas anticorrupción logradas al presente. Pero ha faltado articulación y presión social, así como de un espacio cívico democrático habilitante.

En estas circunstancias, ¿aún será posible llegar a la firma del Convenio sobre la CICIH?

A pesar del panorama sombrío, nos parece que aún sería posible si concurren simultáneamente dos factores claves:

- 1) La aceleración de las negociaciones del Convenio entre el gobierno y la ONU, con base en, por lo menos, tres borradores que se han intercambiado y que han permitido la aproximación de un buen porcentaje de consensos y,
- 2) que se coloquen en la agenda legislativa como puntos prioritarios las reformas legales pendientes anticorrupción.

Apenas faltan 5 semanas para que se venza el Memorándum de Entendimiento (15 de diciembre) que faculta las negociaciones entre el gobierno y la ONU. En una coyuntura electoral, nos parece que será muy difícil que la ONU renueve por cuarta vez este Memorándum, en especial porque la CICIH es un tema central de la campaña electoral, tanto para el partido de gobierno, como para la oposición.

Esta situación acontece en una nueva parálisis del Congreso Nacional, con una Junta Directiva que mantiene una agenda con temas prioritarios que no son precisamente las reformas anticorrupción. Además, en un marco en el cual la correlación de fuerzas políticas es muy desfavorable para LIBRE y las voluntades políticas del conjunto de sus



legisladores no apuntan a derribar los bloqueos para luchar contra la corrupción pública y revertir la histórica impunidad sistémica y estructural que afecta al sistema de justicia.

Ahora bien, de no lograrse avanzar (por lo menos) hacia la firma del Convenio entre la presidenta de la República y la Secretaría General de la ONU, nos parece que esto no implicará el abandono de esta demanda ciudadana que nació en las calles porque se mantienen los factores que han sustentado esta aspiración ciudadana: el sistema de justicia continúa siendo frágil, las redes de corrupción prosiguen actuando y controlando porciones del Estado, y la impunidad endémica sigue siendo un rasgo relevante de la institucionalidad. En este contexto, el modelo híbrido de las misiones internacionales anticorrupción mantiene su importancia y sentido como una herramienta válida y necesaria en coadyuvar en la recuperación y transformación del Estado de derecho.

Para finalizar, es necesario resaltar la persistencia y probablemente el crecimiento de la desconfianza ciudadana en las actuaciones del sistema de justicia hondureño. Para el caso, ante el brutal asesinato del líder social y ambientalista Juan López, el movimiento social de Tocoa ha exigido la conformación de una comisión internacional para asegurar una investigación imparcial y llegar hasta los autores intelectuales de este atroz crimen. Y han tenido razón, a más de 40 días de su asesinato las investigaciones han avanzado precariamente y pareciera que se está muy lejos de identificar y juzgar a los autores intelectuales e incluso materiales. Y, efectivamente, la demanda por un mecanismo internacional de investigación y juzgamiento seguirá vigente, pero solo podrá avanzarse y tener posibilidad de éxito si esta demanda toma forma en un diverso y amplio movimiento social por la defensa de los derechos humanos, contra la corrupción extractiva, la macro corrupción en todos sus ámbitos, y por la democratización del país.