

Temas de Actualidad

*Honduras: cuando la democracia opera al margen de la
Constitución*

José Guillermo García Chourio

EL AUTOR

Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Ciencias Políticas en Iberoamérica. Maestro en Historia Social y Política. Maestro en Gerencia Pública. Investigador visitante en el Latin American Center (Aarhus Universitet, Dinamarca). Miembro acreditado de nivel II en el Programa de Promoción a la Investigación (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Venezuela. Profesor de postgrado de la Universidad del Zulia.

Ha sido desde 1998 profesor de licenciatura y postgrado en varias instituciones de educación superior en Venezuela en las áreas de métodos de investigación y políticas públicas. Fue Jefe de Investigación de la Escuela de Gobierno del Estado Zulia y estuvo al frente durante cuatro años de la dirección de la Revista *Ciencias de Gobierno*.

Tiene en su haber más de una veintena de trabajos publicados, entre artículos científicos y Working Paper, en materias como: reforma y modernización administrativa, rendición de cuentas y control de la corrupción, participación ciudadana y servicios públicos locales, descentralización y gobiernos sub-nacionales, mecanismos de democracia directa y análisis sociopolítico latinoamericano.

Ha sido galardonado con más de media decena de becas de investigación y postgrado de instituciones tanto nacionales como internacionales, entre las que destacan la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Venezuela, el Fellowship Coimbra Group, la Agencia Nacional de Becas de la República Eslovaca y la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

1. INTRODUCCIÓN

El 28 de Junio de 2009 volvieron a saltar las alarmas de la democracia cuando bajo el estilo más tradicional y autoritario que recuerda a la época de la doctrina de la Seguridad Nacional, un grupo de militares asaltó la residencia oficial del Presidente de Honduras logrando deponer –mediante su secuestro y expatriación– al primer mandatario de esa nación centroamericana: José Manuel Zelaya Rosales. Desde entonces, la preocupación y la condena por el golpe de Estado han tenido un eco mundial sin precedentes, si se le compara con las reacciones que mostró la comunidad internacional frente a episodios de este tipo ocurridos en otro lugar de América Latina durante los primeros años del siglo XXI.

Más que un fenómeno inédito dentro de la contemporaneidad democrática latinoamericana, el golpe de Estado en Honduras y sus dinámicas previas y posteriores parecieran evidenciar el uso progresivo de este recurso como mecanismo para resolver crisis políticas en donde el poder Ejecutivo, quedando aislado y en solitario debido a los contrarios propósitos y negativos resultados de sus exclusivas decisiones, es sujeto a una extrema e ilegal sanción con el beneplácito o complicidad de los otros poderes, tal como sucedió en Ecuador durante los gobiernos de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en los años 2000 y 2005, respectivamente¹.

Con el golpe de Estado en Honduras, América Latina parece ir reuniendo otra nueva evidencia con la cual argumentar que en la actualidad, y a diferencia del pasado donde la salida a la fuerza del Jefe del Ejecutivo significaba siempre el inicio de una dictadura, la deposición violenta e inconstitucional del presidente de la república no desemboca irrestrictamente en el establecimiento de un régimen militar ni tampoco en un modelo de democracia tutelada por las armas.

Por el contrario, la forma que, posterior al golpe, ha adoptado el régimen y la manera cómo ha evolucionado el sistema político pareciera más bien revelar que estamos en presencia de un recurso político –extremo y, por supuesto, ilegal- que la democracia real parece tolerar en momentos de aguda crisis política producida por un enfrentamiento irreconciliable entre el Ejecutivo y el Legislativo y que lleva a

¹ Véase el dossier coordinado por Franklin Ramírez y Felipe Burbano, donde un conjunto de trabajos muestran como los derrocamientos de estos Presidentes fueron legitimados por amplias movilizaciones de la población, pese a que sus relevos se hicieron al margen de la Constitución Nacional. En Revista *Iconos*, No. 23, FLACSO, Ecuador, 2005.

alguno a operar fuera del margen constitucional, para superar el conflicto bajo una lógica autócrata que supone el desconocimiento del otro.

Sin pretender otorgarle legitimidad a esta forma de actuación, ajena a los más básicos principios de la democracia, pero no exenta en cuanto a sus posibilidades de uso por alguno de los poderes del Estado en determinadas circunstancias, el punto de partida en este análisis es que el derrocamiento del presidente Zelaya lejos de ser una situación excepcional de ruptura total e irreversible del orden democrático en ese país, viene a sumar otra nueva experiencia de lo que podría considerarse como un quiebre institucional de tipo coyuntural dentro del mismo sistema democrático.

A riesgo de ser considerado minimalista, este acercamiento sobre el golpe de Estado busca poner de manifiesto que más allá de la ruptura del orden constitucional en Honduras, el cual podría significar una gran rémora para avanzar hacia estadios más sustantivos de democracia, tal forma de ruptura constitucional no implica una directa sustitución del régimen democrático por uno de tipo militar, muy a pesar de la enorme involución que conlleva dicho quiebre sobre los principios y prácticas democráticas conquistadas e institucionalizadas durante casi tres décadas de democracia formal.

Buscando trascender la crónica de los hechos consumados así como de aquellos que se encuentran actualmente en pleno desarrollo, estas anotaciones pretenden describir las formas de operar que, al margen de la Constitución hondureña, tuvieron el Ejecutivo y el Legislativo durante la gestación y evolución de la crisis política y del golpe de Estado, mostrándose al final que la salida forzada de Manuel Zelaya de la presidencia de república no puede enfocarse sólo como una cuestión de baja capacidad institucional del régimen democrático presidencialista de Honduras para procesar la crisis, tal como dan a entender las primeras opiniones e interpretaciones sobre el suceso. Hay que considerar también que la democracia parece venir aceptando este tipo acciones inconstitucionales en determinadas situaciones críticas.

2. OTRO NUEVO ADJETIVO: DEMOCRACIAS *INCONSTITUCIONALES*

Centradas más en mirar el árbol que el propio bosque se encuentran la totalidad de las lecturas e interpretaciones iniciales que han surgido a raíz del golpe de Estado hondureño, llegando inclusive uno de los principales especialistas políticos sobre Centroamérica a aseverar que *“las democracias también se pudren”*, en su elíptico modo de exponer que se trata de un síndrome contagioso de descomposición democrática en donde los militares pueden de nuevo volver². Otros por su parte, llaman a la reflexión sobre el excesivo optimismo y confianza puesta en torno a la consolidación de la democracia en Honduras³, como una muestra de ingenuidad académica cuya vergüenza reside en el error de sus pronósticos.

Es evidente que con reflexiones como estas sigue gozando de muy buena salud la noción teleológica de la construcción democrática, la cual pese a las críticas, continúa suponiendo lógicas en clave transición y consolidación, de avance y retroceso, entendidos dichos estadios por algunos como umbrales de un proceso que debe llevar a alcanzar mayores cotas de calidad de la democracia. Dada esta hegemónica presunción, no hay el más mínimo atisbo en ver que después de ciertas reformas políticas, con la finalidad de aproximarse a algunas dimensiones básicas del modelo poliárquico, muchas democracias latinoamericanas han ido asumiendo una especificidad muy propia, donde cada caso se acerca o se aleja en grados al decálogo del tipo ideal.

Así, las democracias, en medio de elecciones competitivas, respeto de los resultados, alternabilidad y algún que otro criterio más, han ido desarrollando singulares modos de funcionamiento –no necesariamente estructurales de su comportamiento habitual– los cuales no invalidan la consecución de aquellos criterios del tipo ideal que resultan ser necesarios y hasta algunos –en cierta medida– suficientes para declarar a una democracia como estable y consolidada, criterios que de paso, no hay que olvidar, son siempre calibrados en términos relativos debido al carácter dinámico que supone la democracia como obra inacabada.

² TORRES RIVAS, Edelberto (2009): “Las democracias también se pudren”. *Periódico de Guatemala*, edición del domingo 12 de Junio. En: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090712/opinion/106583/> Consultado: 03/08/2009.

³ MARTÍ i PUIG, Salvador y SÁNCHEZ, Diego (2009): “¿Centroamérica otra vez? Sobre la crisis hondureña y algo más”. En http://www.cidob.org/es/content/download/9516/96931/file/op_allatina_6_020709.pdf Consultado: 05/08/2009.

Pero si como obra inacabada que es la democracia, se hace comprensible que muchos de los criterios de la poliarquía sean entendidos en términos relativos y como una cuestión de grados, ya que si fuera en términos absolutos sería muy poco probable que las democracias latinoamericanas pasaran el examen, ¿cómo entonces habría que entender el control civil sobre los militares?, ¿cómo habría que interpretar el llamado imperio de la Ley?, ¿en términos absolutos o relativos?, en caso de ser aceptado un razonamiento relativo, ¿qué grado de control civil sobre las fuerzas armadas no soportaría la democracia?, ¿qué grado de infracción de su orden constitucional no resistiría la democracia? o dicho de otra manera, ¿qué grado de beligerancia política de los militares aguantaría un sistema democrático?, ¿qué grado de inconstitucionalidad toleraría una democracia?

Sin bien responder a estas preguntas escapa a los modestos propósitos de este escrito, tales interrogantes sólo pretenden servir en este momento para hacer ver que la presencia eruptiva o paulatina pero también preponderante de los militares en la política, tal como, respectivamente, ha sucedido en Honduras a raíz del golpe de Estado y viene sucediendo en Venezuela desde hace una década con los gobiernos militaristas de Hugo Chávez, dan cuenta de la progresiva tolerancia, no por ello positiva, que registran algunas democracias latinoamericanas para soportar, bien sea de manera inconstitucional o bajo el amparo de nueva carta magna “bolivariana”, a las fuerzas armadas como un actor político, sin que ello haya supuesto hasta ahora el retorno de dictaduras militares o el quiebre completo y definitivo del esquema poliárquico.

Entre ambos casos, de por sí graves y preocupantes, es indudable que el primero reporta mayor singularidad, ya que cabe esperar que ciertos condicionantes políticos e institucionales de la democracia hondureña estén operando en otra dirección, cuando bajo la égida de algún poder del Estado y de forma ajena a la Constitución Política del país, las fuerzas armadas pueden irrumpir dentro del orden institucional democrático como instrumento para conjurar una crisis política derivada del enfrentamiento entre los propios poderes constitutivos del Estado sin que ello conlleve a la defenestración del régimen como tal.

A pesar de haberse tratado de un típico golpe de Estado contra el presidente de la república, el régimen ha venido demostrando su capacidad para seguir operando por encima del quiebre institucional sufrido con la salida a la fuerza del legítimo jefe del Ejecutivo. La asombrosa realineación de los poderes del Estado, una vez

designado al Presidente del Congreso como nuevo primer mandatario de Honduras, hasta el traspaso del cargo a quien resulte vencedor de las próximas elecciones, indica que el sistema asumió el golpe como una situación extrema de desequilibrio coyuntural, cuyas secuelas no han supuesto hasta los momentos una eliminación del núcleo básico procedimental del juego poliárquico existente en ese país desde la llegada de la democracia en 1982.

Tal como se mencionábamos al principio, no es la primera vez que este tipo de fenómeno comparece en América Latina en tiempos recientes, haciendo por ello factible suponer que la democracia de nuevo nos sorprenda con otra inédita faceta gestada en el marco de ese incesante devenir político que implica su permanente construcción como obra inacabada que no necesariamente busca siempre parecerse al tipo ideal. Como marca de esas inesperadas trayectorias se hace cada vez más manifiesto y extremo un funcionamiento inconstitucional de los poderes del Estado legítimamente constituidos de algunas democracias de la región, lo cual ha venido perfilando lo que podríamos llamar democracias inconstitucionales.

Desde hace ya más de una década, de forma tímida y sin mayor argumentación, muchos estudios han mencionado la tendencia de algunos poderes del Estado a actuar en ciertas ocasiones por fuera de los términos que marca la Constitución. Limitados a calificar a este tipo de comportamiento en algunos casos como excesos del presidencialismo y, en otros, como debilidades de las propias instituciones de la democracia, entrampadas todavía en vestigios de un pasado autoritario, dichos análisis no han alcanzado a advertir la tolerante coexistencia de tal funcionamiento inconstitucional con el ejercicio de otros principios y procesos democráticos válidos y, cuya convivencia, por eventual pero también extrema que pueda llegar a ser, no genera el descalabro de la democracia realmente existente.

Sin intenciones en este momento, por cuestiones de espacio, de esgrimir con mayor amplitud el razonamiento sobre el género de las democracias inconstitucionales, pasemos más bien al plano de la argumentación a través de un básico acercamiento en torno al último caso extremo de este tipo de democracias, como viene a ser el caso de Honduras. La experiencia registrada por los poderes públicos hondureños a actuar fuera del margen de la Constitución, no sólo en lo que respecta a la posición y comportamiento del Legislativo durante y después del golpe de Estado, sino también en cuanto a la responsabilidad en la generación de una crisis política por parte de un Ejecutivo empeñado en auto-facultarse para llevar

adelante una consulta popular, son claras evidencias de que, sin poner en riesgo su desaparición, la democracia parece mantenerse y funcionar, pese a ciertos períodos inconstitucionales.

3. GIRAR A LA IZQUIERDA POR DECRETO

Desde comienzos de la democracia, Honduras se ha caracterizado por presentar un sistema político dominado por dos grandes y tradicionales partidos de tendencia conservadora: Partido Liberal (PLH) y el Partido Nacional (PNH)⁴, cuya alternabilidad en el gobierno cada cuatro años ha comparecido como uno de los principales acuerdos implícitos que bordean el Acta de Compromiso firmada en 1985 para garantizar en ese momento el mantenimiento del régimen naciente. Con más de un cuarto de siglo de vigencia, fueron precisamente estas reglas de juego altamente institucionalizadas las que estuvieron por encima de las intenciones del presidente Manuel Zelaya de cambiar el rumbo político en su país, al querer abrir una vía para el llamado a una Asamblea Constituyente y posterior elaboración de una nueva Constitución durante el período de gobierno de su futuro sucesor en la presidencia.

Sin entrar a valorar si hubo error de cálculo político por parte del Ejecutivo, en cuanto a las dificultades y obstáculos que podría suponer el alto grado de institucionalización de dichas reglas de juego como rémora para introducir la reforma, interesa más bien en este momento poner el acento en cómo el gobierno de Zelaya trató, de forma inconstitucional, de abrir paso a la realización de una consulta popular, medida que al no contar con la aprobación de su propio partido en el Congreso, derivó en un progresivo enconamiento de las relaciones entre ambos poderes que al final conllevó a una grave crisis política que se saldó con la salida a la fuerza del propio presidente Zelaya de su cargo.

⁴ Sobre el sistema político hondureño, véase al respecto, SALOMÓN, Leticia: "Honduras, los retos de la democracia". En *Nueva Sociedad*, No. 141. Caracas. pp. 10-14. 1996. TAYLOR, Michelle: "When Electoral and Party Institutions Interact to Produce Caudillo Politics: The Case of Honduras". En *Electoral Studies* Vol. 15, No.3. pp. 327-331. 1996. ALCÁNTARA, Manuel: "Honduras". En *Sistemas Políticos en América Latina*, Vol. II. Tecnos, Madrid. pp. 125-147. 1999. AJENJO, Natalia: "Honduras". En ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia: *Partidos políticos en América Latina*, Vol. 3. Universidad de Salamanca. pp. 181-273. 2001.

En medio de un progresivo acercamiento ideológico pero también estratégico con los gobiernos de los países del ALBA, que fue generando cada vez mayor preocupación dentro de la élite política y económica hondureña, Zelaya apostó por la fórmula del “decretismo” para sacar adelante su propuesta de consulta popular extralimitando sus facultades presidenciales. Después de no haber conseguido a finales de 2008 el respaldo del Legislativo para darle viabilidad a su solicitud de plebiscito⁵, el Ejecutivo entró en una espiral de profunda ilegalidad, decreto tras decreto, en aras de hacer realidad la consulta sobre un cambio de la Constitución de 1982.

Tras otras medidas que no fueron bien recibidas por la élite económica del país, el empeño del Ejecutivo en promover la elaboración de una nueva Carta Magna pasó a convertirse, para los partidos políticos tradicionales y el sector empresarial, en el más claro indicador del definitivo giro del presidente Zelaya hacia la promoción de un proyecto nacional popular de tipo izquierdista como los encabezados en sus respectivos países por Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, proyecto a todas luces contrario y adverso a la orientación de derecha del bloque en el poder en Honduras, el cual articuló un discurso opositor feroz hacia la propuesta de consulta del primer mandatario, valiéndose de los medios de comunicación privados para resaltar no sólo la ilegalidad de la medida sino también para desacreditar el nuevo rumbo político adoptado por el gobierno de Zelaya.

En ese entorno de total oposición por parte de aquellos sectores conservadores, que el mismo Zelaya llegó a llamar “poderes fácticos”, y sin contar la propuesta de referéndum con el apoyo de amplias movilizaciones de calle que pudieran por lo menos otórgale un matiz de legitimidad, el Ejecutivo optó por auto-facultarse emitiendo el 23 de marzo de 2009 el decreto PCM-005-2009 en el cual se asignaba al Instituto Nacional de Estadística (INE) como órgano encargado de llevar adelante la realización de *“...una amplia consulta popular para determinar, de forma legítima, si la sociedad hondureña está de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que dicte y apruebe una nueva Constitución Política”*⁶.

⁵ Según el artículo 5 de la Constitución, la facultad de Presidente de la República para activar una consulta popular se encuentra limitada a que su solicitud debe ser aprobada por las dos terceras partes del Congreso.

⁶ Exposición de motivos del Decreto Ejecutivo PCM-005-2009, Casa Presidencial del Gobierno de la República de Honduras, p. 2.

Dicho decreto, que nunca fue publicado en el Diario Oficial de la República para evitar en lo posible que fuera objeto de medidas judiciales en su contra por parte de los otros poderes del Estado, establecía en el párrafo segundo de su artículo 2 que la consulta debería “...llevarse a cabo a más tardar el último domingo del mes de junio del año 2009 y planteara la siguiente pregunta: *¿ESTÁ USTED DE ACUERDO QUE EN LAS ELECCIONES GENERALES DE NOVIEMBRE DE 2009, SE INSTALE UNA CUARTA URNA PARA DECIDIR LA CONVOCATORIA A UNA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE QUE APRUEBE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA?*”⁷.

Son muchos los elementos de irregularidad que de entrada presentaba el decreto a la luz del artículo 5 de la propia Constitución hondureña. Con arreglo a lo dispuesto en dicho artículo, quedaban fuera de los límites constitucionales la designación del INE como órgano oficial para llevar adelante el acto administrativo, la modalidad de consulta popular a realizar y la materia misma objeto de consulta, todo ello sin dejar de mencionar que para el momento que fue emitido dicho decreto no se había sancionado aún la Ley de Referéndum y Plebiscito, en la cual se establecían los plazos y tiempos permitidos para la realización de cualquier tipo de consulta popular⁸.

Estos y posteriores errores jurídicos de la estrategia del Ejecutivo para activar la consulta popular, fueron aprovechados por los sectores de oposición para arrastrar y centrar exitosamente en el plano de lo legal un problema de naturaleza esencialmente política. Sin un manejo riguroso de los tiempos políticos⁹ y

⁷ Idem, p. 3.

⁸ En el año 2003, mediante el Decreto 242, el Congreso modificó el artículo 5 de la Constitución e incluyó las figuras de referéndum y plebiscito, reforma que fue ratificada en 2004 con el Decreto Legislativo 177. Sin embargo, no fue hasta junio del 2009 y en medio de la polémica sobre la consulta decretada por el Presidente, que el Congreso apuró sancionar la Ley que regula dichas figuras de democracia directa.

⁹ Bajo los riesgos a la crítica que supone siempre un análisis ex-post facto, es sin embargo factible pensar que si el Ejecutivo se hubiese planteado con más tiempo la activación de la consulta y no a un año de los comicios generales, posiblemente esto le hubiera permitido tener holgura para la construcción de alianzas dentro del Congreso entre facciones progresistas del Partido Liberal y los pequeños partidos de centro e izquierda para sacar adelante una ley de referéndum antes del período de las elecciones primarias, sobre la cual se hubiese apoyado legalmente para haber intentado activar la consulta en el año 2008.

subestimando la importancia que puede llegar a tener en estos casos de reforma política, la táctica de una masiva movilización de la ciudadanía como fuente de legitimidad hacia los cambios que se proponen¹⁰, el gobierno de Zelaya se entrampó en la ilegalidad al continuar estirando los límites del presidencialismo por encima del margen constitucional como fórmula para hacer frente a los obstáculos legales que cada vez más le fue colocando la oposición.

La impugnación del decreto PCM-005-2009 por parte de la Fiscalía General del Estado y de la Procuraduría General de República, así como el inminente fallo en los tribunales a favor de la suspensión del mismo, llevó a que el 26 de mayo de 2009, un día antes de que se emitiera la sentencia, el presidente Zelaya lanzara el decreto PCM-019-2009 en el cual anulaba el decreto PCM-005. Contrario a estas evidentes razones, el nuevo decreto 019 mencionaba en su contenido que las causales de nulidad del decreto 005 del 23 marzo residían en que el *mismo* "...no fue publicado por el Ejecutivo por razones de mérito y oportunidad"¹¹.

También ese mismo día, y en sustitución del decreto anulado, el gobierno dicta el decreto PCM-020-2009 en el cual se ordena en su artículo primero una nueva consulta bajo la denominación de *"...Encuesta Nacional de Opinión, que se llevará cabo el domingo veintiocho de junio del presente año y planteará la siguiente pregunta: ¿Está de acuerdo que en las elecciones generales del 2009 se instale una Cuarta Urna en la cual el pueblo decida la convocatoria (sic) una Asamblea Nacional Constituyente? SI___ NO___"*¹². Igualmente, y en correspondencia con el mandato PCM-020, tres días más tarde el Ejecutivo emite el decreto PCM-027-2009 en el que ratifica su decisión de llevar a la práctica una encuesta nacional de opinión bajo responsabilidad del INE y ordena a las Fuerzas Armadas de Honduras que apoye con sus medios logísticos y demás recursos necesarios al INE para la realización de la consulta¹³.

¹⁰ Fue a más de un mes de emitido el decreto 005 que *"...producto de una movilización de ministros al interior del país, se recabaron unas 400 mil solicitudes para la emisión del decreto que ya se había emitido en Marzo"*. Véase al respecto, "Encuesta y cuarta urna: los nombres de la crisis", En *El Heraldo*, edición del día 28 de junio de 2009.

¹¹ Exposición de motivos del Decreto Ejecutivo PCM-019-2009, En *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*. No. 31,945. 25 de junio de 2009. Sección A, p. 1.

¹² Decreto Ejecutivo PCM-020-2009, En *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras*. No. 31,945. 25 de junio de 2009. Sección A, p. 4.

¹³ Véase al respecto el Expediente Judicial contra el Presidente José Manuel Zelaya Rosales. En http://el-nacional.com/www/files/030709_expzelaya.pdf Consultado: 16/08/2009. También se puede tener

La nueva orientación que, bajo el nombre de “encuesta nacional de opinión”, buscaba darle el Ejecutivo a la consulta popular sólo pretendía revestir de legalidad un referéndum que continuaba estando al margen de la Constitución, pese a la modificación de su nomenclatura y a la reelaboración de la pregunta. El cambio de estrategia del gobierno, al proponer un supuesto sondeo de opinión pública intentaba, poner a derecho y dentro del marco de la Ley la actuación del presidente, ya que si bien la Constitución hondureña es restrictiva en cuanto al otorgamiento de facultades no acotadas al primer mandatario de la República para activar un referéndum, ésta, por otra parte, le otorga potestad al Ejecutivo para ordenar la realización de encuestas.

Pero que el asunto sujeto a una “encuesta” siguiera siendo la convocatoria a una Asamblea Constituyente no superaba los visos de inconstitucionalidad que se arrastraban desde el decreto PCM-005, ya que el tema de una Constituyente es una materia excluida de todo trámite legal o administrativo por cualquiera de los poderes del Estado, según la propia Constitución Política de Honduras. La ilegalidad en la que seguía incurriendo el Ejecutivo con el decreto PCM-020, ya no estaba tanto en la manera cómo lo hacía sino sobre qué asunto lo pretendía hacer, actitud que profundizó aún más el rechazo de los poderes Legislativo y Judicial, situación que fue aprovechada por las Fuerzas Armadas para desconocer la autoridad suprema del presidente de la República, allanado el camino al golpe de Estado del 28 de Junio.

En medio de ese espiral de inconstitucionalidad creciente en el que había caído el Ejecutivo, otro elemento del decreto PCM-020, que además de infundado resultaba también ilegal, pero que buscaba ocultar el verdadero objetivo de la consulta, era el de proponer un sondeo de opinión pública con un efecto indudablemente vinculante. La manera como había sido formulada desde un principio la pregunta y la reelaboración de la que fue objeto entre el primer y segundo decreto, evidencian claros condicionantes gramaticales orientados hacia un fin no meramente consultivo con dicha interrogante. Era patente que la pregunta en cuestión, tal como se había redactado en sus dos oportunidades, perseguía tener como respuesta una sentencia decisiva en lo que respecta al asunto supuestamente consultado.

Sin entrar a discutir, por razones de espacio, que referirse a una encuesta con base a un cuestionario de una sola pregunta violenta conceptualmente los más básicos principios técnicos de elaboración de instrumentos de medición actuariales, baste con mencionar que la presencia de un criterio dicotómico y cerrado en las respuestas, en cuyo caso no se contemplan opciones del tipo “No sabe” y “No contesta”, da cuenta de las intenciones del gobierno de Zelaya de haber querido encubrir a través de un supuesta encuesta nacional la realización de un referéndum al margen de la Constitución, comportamiento ilícito del cual tampoco estuvo exento el Poder Legislativo en su manera de encarar los propósitos referendarios del Ejecutivo.

4. LA APARIENCIA CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR INCONSTITUCIONALMENTE

El paradójico y peculiar comportamiento del Poder Legislativo hondureño de exigir, por un lado, al gobierno de Zelaya respeto a la Constitución Política por su empeño en realizar una consulta ilegal, mientras, por otro lado, secundar la ruptura del orden constitucional al considerar válida la salida a la fuerza del primer mandatario, podría ser interpretado como un nuevo umbral en la trayectoria de enorme maleabilidad con que se han manejado siempre los preceptos establecidos en la carta magna. Los antecedentes del Congreso de operar fuera de los límites de la Constitución dentro de un aire de aparente constitucionalidad no son nuevos y se remontan a los inicios del propio régimen democrático.

Asimismo, uno de los principales asuntos sobre el que ha habido una constante transgresión de los términos constitucionales ha sido precisamente la reforma de la Constitución, pese a que ésta tiene sus propios mecanismos para ser modificada y deja claro cuáles son los artículos excluidos de cualquier tipo de enmienda. Sin entrar a valorar el grado de rigidez o flexibilidad constitucional como variable de peso dentro de sus posibilidades de ser reformada, cabe destacar que la Constitución hondureña ha sido objeto desde su aprobación en 1982 de más de una de veintena de modificaciones, realizadas bajo los procedimientos legales establecidos en ella, siendo, sin embargo, algunas de estas reformas declaradas

inconstitucionales por el Poder Judicial muchos años después, en vista a estar orientadas a la modificación de los llamados artículos pétreos.

Independientemente del procedimiento y del poder de Estado que intente erigirse como su reformador, la Constitución Política de Honduras posee unos artículos, relacionados, entre otros aspectos, con los criterios de habilitación para presentarse a cargos de elección popular e inderogabilidad de la propia carta magna, los cuales son inexpugnables dentro de cualquier proyecto de reforma constitucional. A dichos artículos fue a los que apeló el Congreso Nacional como recurso legal para detener la propuesta del Ejecutivo sobre la elaboración de una nueva Constitución, valiéndose en este caso el Parlamento, de una simulada apariencia impoluta e incuestionable, que ocultó el verdadero carácter transgresor de su comportamiento reformista sobre los artículos pétreos en anteriores legislaturas e hizo pasar desapercibidas las otras alternativas de llamado a una Asamblea Constituyente, que en el seno del propio Poder Legislativo habían planteado otros partidos opositores al gobierno de Zelaya¹⁴.

Si bien dentro de la historia de comienzos de la democracia en Honduras, no sorprende tanto encontrar que, miembros del actual Congreso Nacional, como su propio presidente para el momento del golpe de Estado a Zelaya, el Diputado Roberto Micheletti, hayan formado parte del Poder Legislativo que durante el gobierno de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) intentó convertir en aquel entonces al Parlamento en una especie de Asamblea Constituyente que buscaba cambiar la Constitución¹⁵, lo que si llama la atención en nuestros días es que desde hace más o menos una década y después de “consolidado” el régimen democrático hondureño, el Congreso haya realizado en varias ocasiones y sin mayor oposición reformas sobre algunos artículos de la carta magna vedados a su modificación.

¹⁴ Durante el mes de mayo de 2009 y en contraposición a la propuesta de referéndum del Ejecutivo, tanto el derechista Partido Nacional como el partido de izquierda Unificación Democrática (PUD), plantearon, respectivamente, en el Congreso otras alternativas de consulta para una reforma constitucional. El primero de estos, apostaba por consultar a la población “...si el próximo gobierno debe convocar a más tardar el último domingo de julio de 2010 a una Asamblea Constitucional con la única y exclusiva finalidad de redactar un nuevo orden constitucional”. Mientras que el segundo, proponía “...preguntar a los hondureños si están de acuerdo con que se instale una Asamblea Nacional Constituyente para emitir una nueva Constitución antes de las próximas elecciones”, pautadas para noviembre de 2009. Véase al respecto, “Dos propuestas de reforma constitucional llegan al Congreso de Honduras”. En *Diario Co Latino* edición del día 6 de mayo de 2009. <http://www.diariocolatino.com/es/20090506/internacionales/66520/> Consultado: 14/08/2009.

¹⁵ En dos sugerentes reportajes de investigación, publicados los días 10 y 13 de julio de 2009, los periodistas Antonio Núñez Aldarozo y Luigino Bracci Roa, de la Agencia Bolivariana de Noticias, describieron dicho episodio ocurrido el 24 de octubre de 1985, mostrando incluso documentación hemerográfica de la época en la cual se reseña lo sucedido ese día en el Congreso. Véase para más detalles, <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?28544> Consultado: 10/08/2009.

Pese a los recurrentes decretos del Legislativo, en unos casos reformando y en otros ratificando cambios inconstitucionales ya realizados, la gravedad de este asunto sólo se hizo notoria a finales de 2008 cuando en pleno comienzo del proceso de selección de candidatos por parte de los partidos para las elecciones de noviembre de 2009, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ratificaron y oficializaron una sentencia sobre la ilegalidad de dichas reformas, dejándolas sin efectos y volviendo, por ende, los artículos que fueron modificados a su estado original¹⁶. La polémica que permitió que saliera a luz una sentencia, la cual era originalmente de finales de 2007, pero cuya obediencia hasta entonces había sido nula, tenía su centro en las aspiraciones presidenciales del diputado Elvin Santos, en ese momento Vicepresidente del Congreso, cargo, que según, los artículos originales de la Constitución, le impedían presentarse como candidato.

Esta clara muestra de judicialización de la política, es precisamente lo que encontramos a lo largo de la trama que supuso el golpe de Estado contra Zelaya, donde un perverso juego de los partidos políticos tradicionales, mediante el enorme control que ejercen sobre los Poderes del Estado, establecen a su conveniencia cuando es aceptable o no operar fuera de los límites constitucionales. Es bajo estas lógicas que, en algunas circunstancias y contra todo criterio de exégesis jurídica, el Poder Legislativo se mueve en el terreno de la ilegalidad, introduciendo reformas a la carta magna que están claramente prohibidas, mientras que en otras logra proyectar una imagen y un comportamiento de apego irrestricto a las formas literales de la Constitución, vetando iniciativas que considera inconstitucionales, tal como fue el caso de la propuesta de consulta popular del presidente Zelaya.

Apoyado en las sentencias judiciales contra los decretos ejecutivos para llevar adelante la supuesta encuesta de opinión sobre una cuarta urna, el Congreso cerró filas en oposición a toda medida del gobierno dirigida a concretar su realización. Desde el retiro forzado del material electoral de las bodegas de la sede de la Fuerza Aérea, que hizo el propio Presidente junto a un grupo de seguidores, hasta la destitución del Jefe del Estado de Mayor Conjunto, General Romeo Vásquez Velásquez, por su negativa a que el Ejército obedeciera la orden de custodiar el

¹⁶ Véase al respecto la sentencia del Recurso de Inconstitucionalidad No. 514-08 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/B50D6EB9-60CF-457B-BB91-2FCF81A9DAD2/2095/RI51408reformadeart239y240deCdeLaR.pdf> Consultado: 24/08/2009

proceso de consulta, fueron subrayadas por los grandes partidos con mayoría en la Cámara como gestos de intolerable ilegalidad por parte de Ejecutivo para forzar así una salida anticipada del primer mandatario de su cargo, fórmula que contó con la venia y el apoyo de los órganos jurisdiccionales.

El poderoso frente estatal de oposición creado por el Legislativo, al ir sumando progresivamente aliados como la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General de República, el Tribunal Supremo Electoral y la propia Corte Suprema de Justicia, terminó dejando al Ejecutivo sin ninguna base institucional en la cual apoyarse para poder realizar la consulta programada para el último domingo de junio de 2009. Llegada la fecha y tras menos de cuatro meses de que el Presidente Zelaya emitiera el primer decreto ordenando la realización del referéndum, su gobierno se encontraba solo institucionalmente y sin el aval de importantes y masivas manifestaciones de la población a favor de la rebautizada encuesta, un escenario político adverso que se completó con la alineación de las Fuerzas Armadas al bando opositor.

Tras la expatriación forzada del primer mandatario, fue el Congreso quien se encargó de legitimar la acción de los militares que capturaron y sacaron del país al Presidente de la República, alegando que la misma se trataba de una medida apegada a la propia Constitución, debido a que los propósitos del Ejecutivo de querer cambiar la Carta Magna era un acto de traición a la patria. En complicidad con los órganos de justicia del país, los cuales habían dictado una orden de arresto contra Zelaya, el Legislativo buscó darle un perfil de aparente legalidad a la ruptura del orden constitucional, que se había producido con la violenta deposición del Jefe del Estado a manos de comando del Ejército en la madrugada del mismo día en que estaba pautada la realización de la consulta.

Desde ese momento comenzaría de nuevo para el Legislativo, otro de sus particulares episodios de comportamiento inconstitucional, esta vez con mayor descaro y desaprensión, por sus inverosímiles argucias como la de presentar ante la opinión pública una supuesta renuncia a la Presidencia de la República firmada supuestamente por el propio Zelaya el mismo día del Golpe de Estado. En medio de este escenario de ilegalidad creciente, el Parlamento decretó la vacante absoluta de la Jefatura del Estado y apuró a nombrar al Presidente del Congreso, Roberto Micheletti, como nuevo Presidente de Honduras por lo que resta de legislatura,

nombramiento irregular que fue considerado por lo demás Poderes del Estado como un relevo presidencial ajustado al orden Constitucional.

A casi tres décadas de inaugurada la democracia, es ingenuo seguir refiriéndose a este peculiar comportamiento del Poderes del Estado como un vestigio del pasado autoritario y no entenderlo como algo innato de las formas institucionales construidas por el régimen democrático hondureño en el marco de su particular proceso de creación y recreación de las lógicas políticas que sustentan el sistema como tal, y que le otorgan su propia especificidad como modelo dentro de los cánones poliárquicos. Más aun, el resultado de ese proceso, ha sido una especie de régimen en donde la existencia más o menos desapercibida de la conducta inconstitucional de poderes públicos se ha combinado con el cumplimiento de aquellos criterios que han hecho calificar al sistema de gobierno en Honduras como una democracia.

Entre lejos y cerca del tipo ideal, la democracia hondureña ha ido construyendo su propia identidad mediante complejas dinámicas políticas, donde el recurso a la inventiva, la emulación o la apropiación de prácticas, ya sean contemporáneas o no, han formado parte de su desarrollo actual. Situar la conducta de los poderes del Estado a operar fuera de los límites constitucionales como una mera práctica del pasado dictatorial, es desconocer ese carácter dinámico de la democracia y cercarla dentro de una prescriptiva visión teleológica orientada por una utopía positiva, la cual ha llevado a muchos a pecar de un exceso de optimismo con las reformas de la Tercera Ola.

5. CONCLUSIONES

Para el momento en que se escribían estas líneas, Honduras se encaminaba a unas nuevas elecciones generales, siguiendo los términos de un calendario electoral inalterado pese al golpe de Estado. Dichos comicios y la posterior transmisión de mandos a los vencedores en las urnas, ultimarían una vuelta a esa llamada normalidad *de jure* que se le demanda al régimen actual, con lo cual la etapa entre el golpe y la asunción de las nuevas autoridades electas probablemente será visto por muchos analistas como una mera interrupción de la democracia en este país

centroamericano, cuyo sistema al final recuperó el equilibrio en un corto período de tiempo y sin mayores costos para sus instituciones fundamentales.

Anticipándonos a este tipo de futuras interpretaciones sobre una supuesta discontinuidad de la democracia, las cuales algunas veces pecan de enorme simplicidad al estar ancladas en una lógica reduccionista de involución de un régimen que se pensaba consolidado, creemos más bien que las acostumbradas categorías referidas al principio de consolidación democrática de ya hace un tiempo atrás, han ido perdiendo capacidad explicativa para entender lo que en algunos casos latinoamericanos ha venido experimentando la democracia en épocas más recientes. La situación presentada últimamente en Honduras, junto a los pasados reemplazos en 2000 y 2005 de los Presidentes electos de Ecuador, parecen adelantar evidencia de que no se trata solo de simples casos de interrupción del orden democrático.

Más que una situación excepcional e inédita en Latinoamérica después de muchos años de consumada la Tercera Ola, el golpe de Estado en Honduras suma otra nueva experiencia de lo que podría considerarse como un quiebre institucional de tipo coyuntural dentro de un sistema democrático consolidado. Una nueva tendencia que posiblemente busca instalarse dentro de la democracia presidencialista imperante en la región, la cual parece mostrar que, a diferencia de en el pasado, la deposición violenta e inconstitucional del presidente de la república no desemboca en el establecimiento de un régimen militar ni tampoco en un modelo de democracia tutelada por las armas, ya que factores que podemos llamar de conversión democrática (amplias movilizaciones de calle a favor del relevo, elecciones libres anticipadas, traspaso de poderes a los ganadores de los comicios), se encargan de regresar al régimen a un estadio de equilibrio después del quiebre institucional ocasionado por el golpe de Estado.

A simple vista de los acontecimientos que derivaron en el golpe de Estado en Honduras, cualquiera estuviera tentado a revitalizar el viejo debate sobre presidencialismo versus parlamentarismo de los tiempos iniciales de la democratización, debido a que el enconamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo hondureño se presenta como variable de enorme peso para explicar una crisis política, cuyo resultado fue la defenestración del primer mandatario. No obstante, la capacidad que han venido construyendo algunos regímenes presidencialistas para tolerar este tipo de medidas de facto, a raíz de consentir un

comportamiento de los poderes públicos fuera de los límites constitucionales, más bien muestra que este tipo de regímenes, posiblemente a través de un aprendizaje institucional, han encontrado otras rutas –muy cuestionables, por cierto– para resolver agudos conflictos políticos entre los poderes del Estado, sin que estas conlleven a una desaparición de la democracia.

En términos más generales, negar la existencia de cierto funcionamiento inconstitucional de algunas democracias latinoamericanas o relativizar su presencia por el simple hecho de que esa condición no es permanente sino más bien episódica, no significa que no sea una praxis institucionalizada, ya que la institucionalización de la misma no está sólo en la regularidad de su uso, sino también en su adopción como práctica válida ante determinadas situaciones y son precisamente dichas situaciones las que determinan la regularidad de la práctica en la medida que se hagan presente. Bajo esta premisa es lógico esperar que ante situaciones de enorme crisis política, como la sucedida en Honduras, los llamados “relevos presidenciales”, legitimados o no por amplias movilizaciones ciudadanas, pero a todas luces inconstitucionales, sean una práctica tolerada por el propio sistema democrático, cuya existencia formal no es puesta en riesgo con este tipo medida.

SUGERENCIAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL AUTOR

Aguilar, Mario (2006). “Regulación jurídica de los partidos políticos en Honduras”. En Zovatto, Daniel [Coord.]. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA-Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 545-577.

Ajenjo, Natalia (2007). “Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política”. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Número especial. Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 165-181.

Arriaga Mancia, José Rolando (2003). “La influencia de la Constitución española sobre la Constitución de Honduras”. En Fernández Segado, Francisco [Coord.]. *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. pp. 495-508.

Barrachina, Carlos [Coord.] (2009). *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. Plaza y Valdéz Editores. México.

Domínguez, Carlos (2008). "América Central: cambio y continuidad en el proceso de consolidación democrática (2004-2008)". En *Diálogos Latinoamericanos*, No. 13. Centro de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Aarhus. pp. 1-19.

Guastini, Riccardo (2005). "Rigidez constitucional y normatividad de la Ciencia Jurídica". En *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del Derecho*. No. 22. pp. Instituto Tecnológico de México. pp. 223-228.

Rudas Gómez, Carolina María (2003). "Honduras: violencia, pobreza y corrupción". En *Papeles de Cuestiones Internacionales*, No. 81. Centro de Investigación para la Paz. Madrid. pp. 93-107.

Taylor, Michelle (2006). "La política hondureña y las elecciones de 2005". En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, No. 1. Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 114-124.

Edita

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

ISBN: 978-84-692-5949-8

Fundación Iberoamérica Europa
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid
Tel: 91-5322828
fundacionfie@fundacionfie.org
www.fundacionfie.org

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA