

Los modelos irregulares de financiamiento político que operan en Honduras: las pistas disponibles



Como citar este documento:

CESPAD. Los modelos irregulares de financiamiento político que operan en Honduras: las pistas disponibles. Diciembre, 2021.

Autor del documento:

Asis Castellanos

Edición: Claudia Mendoza

Foto de portada: <https://www.estrategiaynegocios.net/>

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “Gobernabilidad Democrática y Transparencia” (segunda fase), apoyado solidariamente por Open Society Foundations (OSF). Sin embargo, las ideas aquí expresadas son responsabilidad del CESPAD y no refleja la posición de OSF.

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Golpe de Estado del 2009 y la reconfiguración de las elites	4
1.1. El papel del golpe de Estado en la dinámica del financiamiento de la política	4
1.2. Sistema político de Honduras.....	7
2. Las fuentes de financiamiento, las campañas políticas y las limitaciones para su fiscalización	9
2.1. Las fuentes de financiamiento	9
2.2. Las campañas políticas permanentes.....	12
2.3. Los vacíos y carencias de la Unidad y la Ley de Política Limpia para detectar.....	13
dineros ilícitos s83-105, Tegucigalpa: CEDODO denunciado el llamado canje fiscal implementado desde el 2013	
3. Los modelos de financiamiento irregular que operan en Honduras	14
El papel del financiamiento político irregular en el ciclo estructural de la corrupción.....	14
3.1. Financiamiento ilícito público: reforzamiento de la campaña política del partido de gobierno.	14
3.2. Financiamiento ilícito público: financiamiento de la campaña política del Partido Nacional del 2013 y lavado de activos.	17
3.3. Financiamiento ilícito privado: narco financiamiento	19
4. A manera de recomendaciones	23

Introducción

El Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), con el apoyo de Open Society Foundations (OSF), llevó a cabo una investigación documental y empírica durante el periodo de febrero de 2021 a septiembre de 2021 teniendo como enfoque la identificación del modelo de financiamiento político en Honduras, a partir del contexto del golpe de Estado del 2009, momento a partir del cual se reconfigura la elite dominante hondureña.

Esta investigación indaga sobre tres aspectos: i) Golpe de Estado del 2009 y la reconfiguración de las elites; ii) Las fuentes de financiamiento, las campañas políticas y las limitaciones para su fiscalización; y, iii) Los modelos de financiamiento irregular que operan en Honduras.

La aspiración de este informe es aportar unas primeras pistas sobre este complejo asunto, esperamos que su contenido contribuya al debate de la sociedad hondureña en este momento histórico, en el cual se busca desmontar las redes de corrupción que se ha apoderado del Estado y de la política, así como avanzar hacia una democracia más robusta y transparente.

1. Golpe de Estado del 2009 y la reconfiguración de las elites

1.1 El papel del golpe de Estado en la dinámica del financiamiento de la política

Los modelos de financiamiento irregular de la política que operan en Honduras, están ligados con las transformaciones tanto en el origen como en la composición de la élite económica del país y, en consecuencia, con las características que estas transformaciones inyectan en el financiamiento privado y público y en la institucionalidad estatal (ver cuadros 1 y 2).

El golpe de Estado del 2009 sentó las bases para la reconfiguración de las elites dominantes, un escenario en el cual el Estado hondureño ha tenido un papel central en lo que algunos empiezan a llamar las *disputas interelitarias*. Con ello, se abrió paso a tres patrones: (i) la concentración de poder político, (ii) la distorsión

de la competencia económica y (iii) la remilitarización de la vida civil y la gestión estatal¹.

- i. **Concentración de poder político.** Entre otros elementos, (a) se rearticuló una alianza de derechas que concentra el poder político en el ámbito presidencial y militar mediante el predominio político del Partido Nacional, durante tres periodos de gobierno consecutivos; (b) ha habido un marcado retroceso en la democracia electoral que ha tomado una nueva reconfiguración a partir del 2009; (c) un proceso ininterrumpido de disfuncionalidad de la institucionalidad pública que ha conllevado a la profundización de la impunidad. En suma, un sistema político hondureño atrapado en contradicciones entre autoritarismo y democracia electoral neoliberal. El ejemplo más contundente de concentración de poder político lo constituye la creación, en 2011, del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), que está integrado por el presidente del Poder Ejecutivo, el presidente del Congreso Nacional, los secretarios de defensa y seguridad, el secretario de la presidencia, el presidente la Corte Suprema de Justicia y el procurador general.
- ii. **Distorsión-deformación de la competencia económica o dinámicas económicas grises.** Las transformaciones político-económicas de las últimas décadas han desencadenado dinámicas económicas grises, que se han convertido en elementos ineludibles de la “competitividad económica contemporánea” y de la visión sobre el carácter subsidiario del Estado de Honduras. Algunas leyes y reformas que reflejan esta deformación y dinámicas grises de la economía son la Ley del Programa Nacional de Empleo por Horas (Decreto 230-2010), la Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (143-2010), la Ley de Minería (238-2012), y la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (120-2013).
- iii. **Remilitarización de la sociedad hondureña.** Se generó un rompimiento de la relación civil-militar, marcado por una colusión entre actores estatales (fuerzas del Estado) y privados (sicarios) para emplear la violencia con el fin de proteger intereses económicos privados. La violación a los derechos humanos tienen las siguientes características: (a) uso excesivo de la fuerza pública, (b) criminalización de la fuerza, (c) represión selectiva y (d) disfuncionalidad del sistema de justicia.

1 Para mayor detalle sobre la caracterización de los tres patrones ver Harald Waxenecker, *Redes de poder político-económico en Honduras: un análisis post-golpe*, Heinrich Böll Stift (2019).

Cuadro 1. **Instituciones estatales que han sido corrompidas para servir a la red de corrupción**

Institución	Función Política
Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS).	<p>(i) El CNDS concentra los poderes judicial, ejecutivo y legislativo; (ii) controla las actividades y capacidades de vigilancia electrónicas y las interceptaciones telefónicas judiciales; y (iii) provee el comando operativo para la Fuerza de Seguridad Interdisciplinaria (FUSINA), que creó el gobierno de Hernández en 2014 y está conformado, entre otros, por las FFAA, la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Dirección de Inteligencia y la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>La Unidad de Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES)² ha estado en la práctica bajo el mando operativo de la FUSINA aunque rendía cuentas ante la Secretaría de Seguridad; TIGRES, unidad especial policial, fue creado por iniciativa de Hernández en 2013, mientras era diputado presidente del Congreso Nacional.</p>
Congreso Nacional (CN).	<p>(i) Desde el CN se ha redefinido un marco jurídico, a través de la emisión de leyes que favorecen la actividad económica y política de las redes de corrupción; (ii) se ha deshabilitado su capacidad para servir como un mecanismo eficaz de control del poder ejecutivo.</p> <p>Son ejemplos de la legislación con fines corruptos y control político: la ley de Promoción de la Alianza Público-Privada (septiembre de 2010); Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo (diciembre de 2010); Ley Especial sobre la Intervención de las Comunicaciones Privadas (diciembre de 2011); Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (diciembre de 2011); Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional (enero de 2014).</p>
Poder Judicial y sus instituciones - Corte Suprema de Justicia.	<p>(i) La CSJ ha mantenido una postura judicial oficialista y ha brindado impunidad ante casos emblemáticos de corrupción y narcotráfico; (ii) el denominado <i>golpe técnico</i> a la CSJ, perpetrado en diciembre de 2012, representa la manipulación del órgano, con el fin de favorecer a Juan Orlando Hernández, quien, incluso, designó los reemplazos de los cuatro jueces destituidos con claros matices de inconstitucionalidad.</p>
Policía Nacional (PN).	<p>(i) Se ha revelado que miembros de la PN, en todos los niveles de la institución armada, han servido en nombre de las redes de corrupción que combinan los sectores privado, público y delictivo; (ii) Contrario a los objetivos declarados, en el fondo, Hernández estableció un proceso de reforma a la PN que le permitió eliminar selectivamente a los funcionarios que no estuvieron a su disposición; (iii) En el 2016 se reveló la participación de miembros de la PN en el asesinato (2009) del zar antidrogas, Julián Arístides González Irías; (iv) Las prisiones, en general, están bajo la administración de la Secretaría de Seguridad y representan una fuente de ingresos para actores de las redes de corrupción que operan en el sistema penitenciaria.</p>

2 Acerca de la unidad especial policial TIGRES ver *El Heraldo*, “Siete datos sobre los Tigres, cuerpo policial que se mantiene de ‘brazos caídos’” (19 de junio de 2019). <https://www.elheraldo.hn/pais/1294824-466/siete-datos-sobre-los-tigres-cuerpo-policial-que-se-mantiene-de-brazos>.

Cuadro 1. **Instituciones estatales que han sido corrompidas para servir a la red de corrupción**continuación

Institución	Función Política
Fuerzas Armadas (FFAA).	(i) Durante su presidencia en el CN y los dos períodos presidenciales, Hernández, sistemáticamente, utilizó a las FFAA en tareas que no tienen relación con tareas de defensa nacional a través la Policía Militar de Orden Público o PMOP; (ii) las tareas de las FFAA también han estado políticamente dirigidas a patrullar comunidades indígenas, proteger tierras que redes de corrupción del sector privado adjudican de su propiedad, reprimir las protestas en contra del traspaso de dichas tierras y de bienes comunes de la naturaleza al sector privado, y restringir el ejercicio de la libre expresión. En 2013, Hernández promovió, a través del CN, la ley que creó la PMOP (Decreto No. 168-2013) y, en el 2015, intentó darle categoría constitucional.
Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza).	(i) Desde Co-alianza se canalizó el financiamiento público a contratos privados, a través de procesos de licitación nada transparentes, con la preponderancia de convenios de fideicomiso administrado por la banca privada; (ii) los comités técnicos responsables de gestionar la instalación o servicio público, por lo general tienen una combinación de funcionarios públicos, ejecutivos de la banca privada y otros sectores privados; (iii) las contrataciones se celebran conforme a procesos especiales, no con base en los enunciados en la Ley General de Contratación Pública.
Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).	(i) El sector energético ha estado en el centro de las redes corruptas, (ii) también es un generador de conflictos socioambientales, (iii) y genera una fuente de ingresos clave para las redes de corrupción que operan en este sector.
Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).	Una red de corrupción desvió aproximadamente 7 mil millones de lempiras (más o menos 297 millones de dólares) del sistema nacional de salud. De ese saqueo, por lo menos 3 millones sirvieron de financiamiento de la campaña electoral presidencial del Partido Nacional de 2013, en beneficio de Hernández.

Fuente: Sarah Chayes, *Cuando la corrupción es el sistema que opera: el caso de Honduras*, (Carnegie Endowment for International Peace, 2017).

1.2 Sistema político de Honduras

En general, en este campo podemos plantear que el conjunto del ordenamiento político³ hondureño es un modelo de falla permanente entre legalidad y legitimidad, y a veces de ambas. Las élites políticas hondureñas de los partidos tradicionales tienden a defender a ultranza la “legalidad” de sus acciones políticas,

3 Se define ‘ordenamiento político’, o sistema de sistemas, al conjunto de tres niveles dinámicos, conformado por la ‘comunidad política’ (valores y creencias), el ‘sistema político’ (prácticas, instituciones y actores) y el ‘régimen político’ (normas y definición de lo permitido y prohibido). Para un análisis aplicado ver Flavia Freidenberg y Simón Pachano, *El sistema político ecuatoriano* (Quito: FLACSO Ecuador, 2016).

Cuadro 2. **Instituciones estatales que han sido deliberadamente debilitadas (continuación)**

Institución	Función Política
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).	En el 2014, el gobierno central convirtió esta secretaría, en una que combina asuntos de energía, recursos naturales, medio ambiente y minas; en materia de minería, la institución está orientada a rendir cuentas al presidente de la República y ha entregado permisos o licencias prescindiendo de regulaciones y estudios obligatorios, parcial o totalmente (el proyecto de la represa Agua Zarca es un ejemplo emblemático). La SERNA se sustenta en un modelo de negocios basado en la explotación irrestricta del medio ambiente.
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).	Ente politizado que ha funcionado como una especie de brazo político del partido en el poder (PN); lo ha caracterizado el manejo opaco de la entrega de bonos.
Instituto Nacional Agrario (INA).	A través de la Ley de Modernización Agrícola (1992), ha facilitado la consolidación de conglomerados de agronegocios; ha permitido la titulación ilegal de tierras protegidas y ha estado sometida a un proceso de saqueo y desmantelamiento.
Tribunal Superior de Cuentas (TSC).	Entidad de fiscalización sometida a un proceso de deshabilitación sistemática de su independencia, con el fin de neutralizar el poder real de supervisión.
Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS).	(i) A pesar de los casos ampliamente investigados como <i>Narcopolítica</i> , que evidencia cómo el dinero del narcotráfico se lava a través del sistema bancario hondureño, el organismo regulador de la industria financiera, a la fecha, no ha revelado ningún caso relevante de lavado de activos. (ii) Tampoco ha auditado tanto las obras públicas como los proyectos de colaboración pública-privada que implementan acuerdos de fideicomisos administrados por bancos.

Fuente: Sarah Chayes, *Cuando la corrupción es el sistema que opera: el caso de Honduras*, (Carnegie Endowment for International Peace, 2017).

aunque sean ilegales. Son ejemplos el golpe de Estado del 2009 y la reelección presidencial de Juan Orlando Hernández en 2017.

Desde esta mirada, sistema político es la relación entre *prácticas políticas, instituciones* y actores tales como los partidos políticos, los ministerios, el poder legislativo y organizaciones sociales y empresariales que permanentemente interactúan con la 'política', de cuya interacción positiva o negativa se producen acciones o hechos políticos como el golpe de 2009.

La 'política' está en constante relación con los flujos de dinero y por ello tiene dos ámbitos clave: (i) el referente a la financiación pública y privada y su vínculo con

los procesos electorales y (ii) el ámbito de la **gestión y manejo de los fondos públicos** destinados a la política económica y social del gobierno. Los mecanismos irregulares de financiamiento que operan en Honduras deforman la *política* en los dos ámbitos señalados.

2. Las fuentes de financiamiento, las campañas políticas y las limitaciones para su fiscalización

2.1. Las fuentes de financiamiento

En cuanto a las prácticas de *financiamiento partidario*, estas pueden clasificarse según el origen del financiamiento que, en general, provienen de dos grandes sectores: público y privado. Desde esta perspectiva, para caracterizar un modelo de financiamiento determinado, un punto de partida lo constituye el origen de los fondos⁴.

La figura 1 resume las prácticas de financiamiento partidario a partir del origen de los fondos. Cabe advertir que la figura representa prácticas de financiamiento dinámicas y complejas que hacen de ella, solamente un esquema de clasificación general (Ver figura 1).

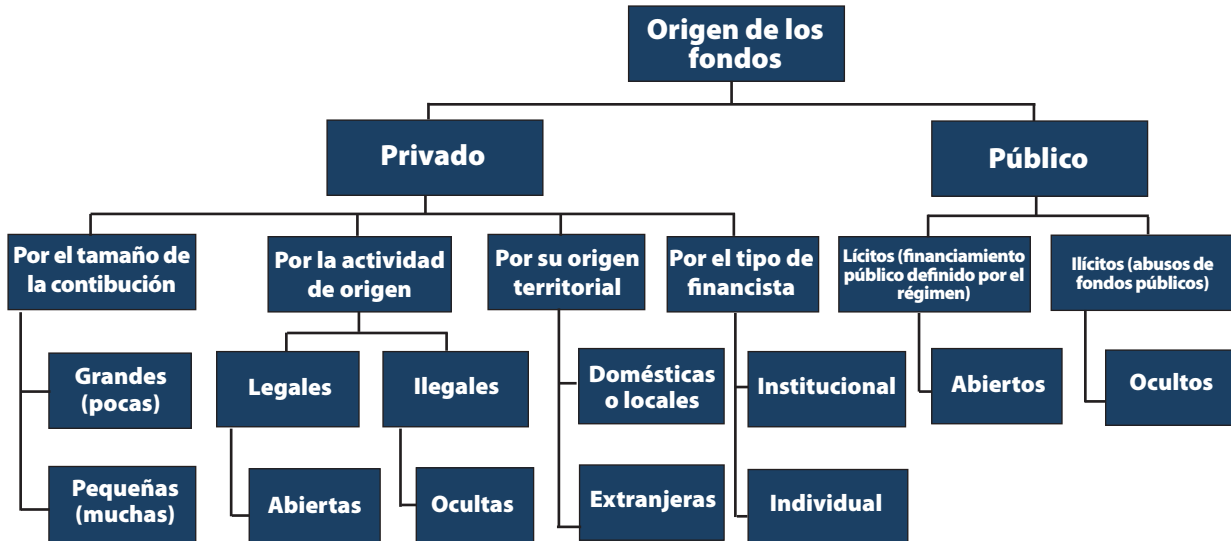
En torno a las prácticas de financiamiento en Honduras, se ha señalado lo siguiente:

a. Régimen de financiamiento de la política

Respecto al régimen de financiamiento de la política en el país, resaltan dos percepciones. Por un lado, en la opinión de dirigentes partidarios, que la dependencia del financiamiento de la deuda pública para las campañas es relativa ya que el grueso de ingresos proviene del **autofinanciamiento o gestión individual de recursos** y de las **deducciones de afiliados o militantes en condición de empleados gubernamentales**.

4 NDI (2020), pp. 7-8.

Figura 1. **Prácticas de financiamiento de la política por origen de los fondos**



Fuente: NDI, *Diagnóstico de los sistemas de control del financiamiento político en los países del Triángulo Norte Centroamericano* (2020), p. 8.

Por otra parte, miradas críticas del financiamiento de la política aseveran que una fuente significativa del financiamiento partidario proviene del **uso irregular de recursos públicos** y del **dinero ilícito**, particularmente el proveniente del narcotráfico y el crimen organizado, en el que las campañas sirven (potencialmente) como medio de lavado de activos y de influencia política. El uso irregular de recursos públicos a través de la utilización de insumos logísticos públicos o de la propaganda gubernamental⁵.

También se ha señalado que probablemente tiene un peso importante el financiamiento proveniente del sector corporativo privado, como bancos, hidroeléctricas y otras empresas proveedoras del Estado⁶. Respecto al sector privado de las comunicaciones, se ha denunciado el llamado canje fiscal implementado desde el 2013.

5 Ibid., pp. 22 y 57.

6 Ibid., p. 22.

b. Prácticas de recaudación

Entre los partidos políticos, coexisten prácticas de recaudación altamente **centralizadas** y prácticas de recaudación **descentralizadas**, enfocadas en la figura del candidato. En general, los métodos o estrategias de recaudación y ejecución de recursos de los partidos políticos varían según las características de las estructuras que los funcionarios y/o candidatos montan para hacerse de recursos que, en algunos casos, además del financiamiento político, buscan el lucro personal.

Las estrategias de captación de recursos también están vinculadas a las dinámicas de financiamiento de campaña política a nivel nacional, departamental y municipal. En esta medida, también define las características de los agentes financistas en función del nivel de la campaña.

El caso ilustrativo de Guatemala muestra que las **campañas nacionales** son financiadas por (1) las empresas guatemaltecas transnacionalizadas y las empresas transnacionales; (2) las asociaciones de empresarios, generalmente élite empresarial; (3) los proveedores del Estado; (4) los medios de comunicación, (5) y las personas ligadas a las estructuras criminales.

Las **campañas distritales y departamentales**, a nivel de diputados, en muchos casos, se financian con “fondos que provienen de entramados de empresas y oenegés articulados por los mismos diputados, y que se alimentan de fondos públicos que, con suma frecuencia, pueden desarrollar vínculos con estructuras criminales”. Las candidaturas a alcaldes son financiadas a través de recursos de los candidatos y con recursos provenientes de empresas dedicadas a la construcción de obra pública⁷.

Otros dos aspectos relacionados con las fuentes de financiamiento son el uso del dinero y la rendición de cuentas.

c. Gasto electoral

En cuanto al gasto electoral, la contratación de propaganda y publicidad representa un componente significativo de dinero. Además, que durante el día de las elecciones se utilizan recursos para la movilización de electores y miembros de juntas (antes mesas electorales), que incluye gastos en alimentación, transporte y/o remuneración. Por otra parte, es una práctica común que el partido de gobier-

7 CICIG (2015), pp. 40-41.

no instrumentalice su presencia en medios de comunicación. En este sentido, existe una ambigua regulación en cuanto al papel de las empresas que gozan de concesiones con el Estado, ya que potencialmente son fuentes de financiamiento directo e indirecto.

d. Rendición de cuentas

Según la regulación vigente, la responsabilidad de rendición de cuentas recae en los partidos políticos. Sin embargo, la calidad y el alcance de la información de los partidos políticos da cuenta no solo de su capacidad institucional para producirla⁸, sino también de los intereses políticos y económicos que la convierten en procesos opacos y secretos.

2.2. Las campañas políticas permanentes

En Honduras, el fenómeno de la campaña política permanente se ha institucionalizado y ha sido una práctica del bipartidismo que no se suprimió con el inicio de la llamada “transición a la democracia” de principios de la década de 1980. Al contrario, la última década, después del golpe de Estado del 2009, ha mostrado los distintos mecanismos que el partido de gobierno ha empleado, con el fin de promover figuras de funcionarios públicos para una eventual elección o reelección en los tres niveles electivos.

Con la transición del régimen militar al civil, la presidencia del Congreso Nacional (CN) se ha convertido en una *plataforma política* para lanzar precandidatos presidenciales. Este patrón se inauguró con Roberto Suazo Córdova (PLH), primero presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (1981), y, posteriormente, presidente de la República (1982-1986). Desde entonces, salvo algunas excepciones, los sucesivos presidentes del CN han sido precandidatos presidenciales y, en muchos casos, presidentes de la República.

Durante la última década, los mecanismos de campaña electoral permanente se han sofisticado y se sustentan en un amplio entramado de herramientas tanto legales como tecnológicas y financieras, de alcance masivo. Son ejemplos, la Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones (Decreto

8 NDI (2020), p. 59.

No. 86-2013 de fecha 21 de mayo de 2013); la Ley Especial para la Gestión, Asignación, Liquidación y Rendición de Cuentas Fondos Públicos para Proyectos de Orden Social, Comunitarios, Infraestructura y Programas Sociales (en vigencia desde el 18 de octubre del 2019) o llamada “Ley de reactivación del Fondo Social Departamental”; La Tarjeta “Cachureca”, establecimiento de *call centers* y cuentas falsas de promoción de precandidatos y funcionarios públicos.

2.3. Los vacíos y carencias de la Unidad y la Ley de Política Limpia para detectar dineros ilícitos s83-105, Tegucigalpa: CEDODO denunciado el llamado canje fiscal implementado desde el 2013

La Unidad de Política Limpia (UPL), en su informe de septiembre del 2020, sobre la fiscalización del ciclo electoral del 2017, reportó que no encontró indicios de financiamiento político irregular e ilícito. Además, informó que hubo reducción significativa en los gastos de campaña electoral, explicado como el efecto y éxito directo de la Ley de Política Limpia⁹. Sin embargo, es importante mencionar que diversas organizaciones ciudadanas observaron alta concentración publicitaria manejada por el partido de gobierno y que, en consecuencia, operó en competencia desigual, infringiendo la Ley de Política Limpia y la Ley Electoral entonces vigente.

Asimismo, los bien conocidos casos de, por ejemplo, Tony Hernández, Fredy Nájera y Giovanni Fuentes, contradicen la afirmación de la UPL y, más bien, confirman el profundo enraizamiento del narcotráfico en la institucionalidad estatal y, específicamente, en el financiamiento de campañas electorales. A pesar que no se cuenta con datos oficiales y estimaciones alternativas sobre financiamiento irregular de la política, dado la impunidad casi absoluta que impera en el país, es legítimo sospechar que probablemente existe un alto nivel de gastos no reportados por los partidos políticos (institucionalizado por el bipartidismo) y sus candidatos en propaganda y campaña política.

Al fenómeno de la *narcopolítica* también se articula en el financiamiento indirecto, no registrado (la conocida “Tarjeta Cachureca”, es un ejemplo emblemático).

9 UPL, *Fiscalización Elecciones Generales 2017. Informe de cierre*. <http://utpoliticalimpia.hn/>

3. Los modelos de financiamiento irregular que operan en Honduras

El papel del financiamiento político irregular en el ciclo estructural de la corrupción

Un estudio reciente plantea que, entre otros, las principales fuentes de financiamiento de los partidos políticos tradicionales para sus campañas políticas, provienen de grupos fácticos, narcotráfico, crimen organizado, cuestionados sectores de la empresa privada y medios de comunicación. A partir de este enfoque, se colige que los problemas torales de la corrupción emergen fuera del Estado, aunque se materializan en la institucionalidad pública¹⁰.

El estudio sugiere dos esquemas de análisis en torno a los actores, que dinamizan o catalizan la corrupción (ver Diagrama 1) y el funcionamiento del mecanismo de la corrupción (ver Diagrama 2).

Las evidencias acumuladas durante la era de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad (MACCIH), explican los modelos de financiamiento irregular de la política que operan en Honduras. En ese sentido, los casos son, entre otros:

- a. Corrupción sobre Ruedas
- b. Narcopolítica
- c. La Caja de Pandora

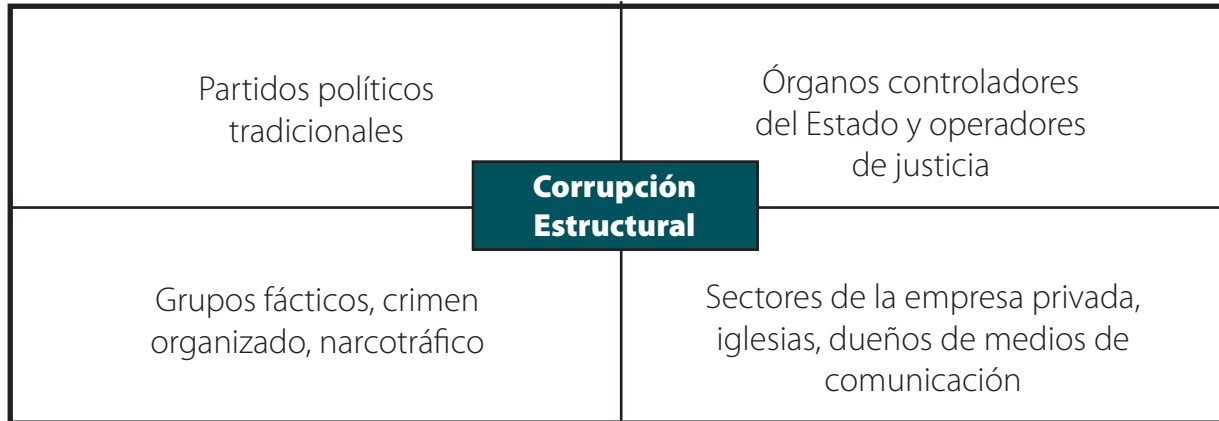
3.1. Financiamiento ilícito público: reforzamiento de la campaña política del partido de gobierno

El caso Corrupción sobre Ruedas¹¹ es el número 13 que documentó las extintas Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC) y MACCIH, que posteriormente representó ante los tribunales de justicia la Unidad Fis-

10 José Llopis, “Actores y mecanismo de la corrupción en instituciones clave”, en *El manejo político y social de la corrupción en Honduras*, Coord. Víctor Meza, 83-105, (Tegucigalpa: CEDOH, 2016), p. 94.

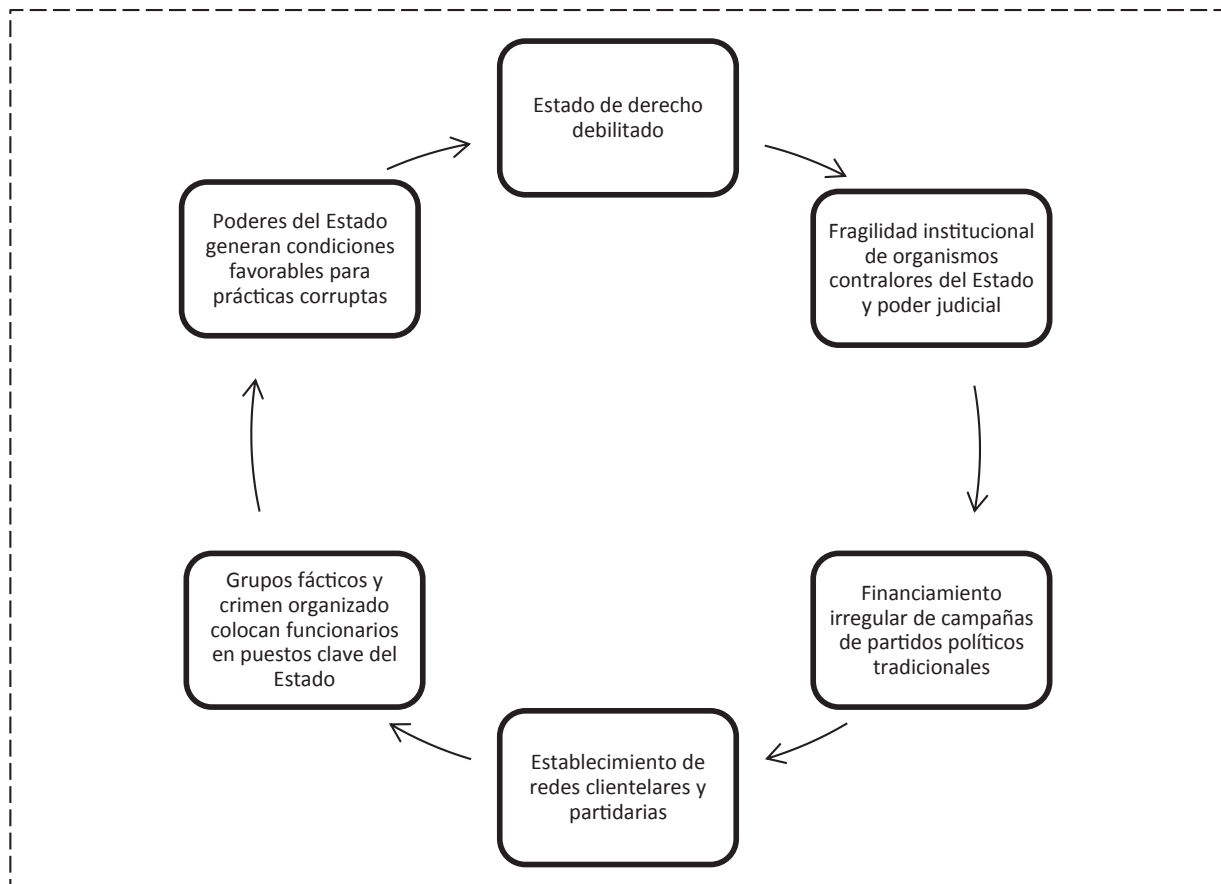
11 Para mayor detalle ver Alesandra Bueso, “Corrupción sobre Ruedas”: el robo de dinero destinado a sectores vulnerables que financió la campaña de la administración Hernández, CESPAD (12 de octubre, 2020). <https://cespad.org.hn/2020/10/12/corruccion-sobre-ruedas-el-robo-de-dinero-destinado-a-sectores-vulnerables-que-financio-la-campana-de-la-administracion-hernandez/>. También ver http://cespad.org.hn/2021/09/30/corruccion-sobre-ruedas-el-millonario-robo-de-una-red-de-funcionarios-desde-casa-presidencial/#_ftn13.

Diagrama 1. **Actores que dinamizan la corrupción**



Fuente: CEDOH (2016), p. 95.

Diagrama 2. **Mecanismo estructural de la corrupción**



Fuente: CEDOH (2016), p. 98.

cal Especializada Contra Redes de Corrupción (UFERCO), unidad que ha sido sistemáticamente desmontada¹². Corrupción sobre Ruedas, según el Ministerio Público, se deriva del caso La Caja de Pandora, cuarto caso que presentó la UFECIC-MACCIH.

Corrupción sobre Ruedas develó una red liderada por la extinta exministra de Estrategia y Comunicaciones, Hilda Hernández, hermana del presidente de Honduras Juan Orlando Hernández Alvarado (períodos 2014-2018 y 2018-2022), que desvió recursos públicos para financiar parte de la campaña política del Partido Nacional, que se estiman en más de seis millones de lempiras.

Según la investigación que presentó la Fiscalía¹³, los fondos para personas vulnerables (discapacitadas y tercera edad) provenientes del Bono 10 Mil¹⁴, del programa social Capital Semilla por Una Vida Mejor y de la Fundación Acción Social (FUNASOL), los destinaron al (i) alquiler de vehículos blindados, (ii) financiar campañas políticas durante año electoral 2013 y pagar deudas del movimiento Azules Unidos del PN, por renta de vehículos para la campaña de las elecciones internas del 2012, (iii) financiar una convención política del PN, “Todos por una Vida Mejor”, que se realizó el 15 de marzo de 2014 en Comayagua y a (iv) cubrir gastos personales de los líderes de la red defraudadora del erario público.

Los implicados, funcionarios y ex funcionarios, montaron una estructura de *corrupción* que operó a través de una empresa de fachada, **Servicios e Inversiones AID**¹⁵, con la cual se apropiaron de **11.4 millones de lempiras**, entre el 4 de julio de 2013 y el 19 de mayo de 2014, de acuerdo con los 104 débitos bancarios detectados.

12 CESPAD, Así ha sido el desmontaje de la UFERCO para garantizar impunidad a las redes de corrupción (27 de diciembre, 2020). <http://cespad.org.hn/2020/12/27/asi-ha-sido-el-desmontaje-de-la-uferco-para-garantizar-impunidad-a-las-redes-de-corrupcion/>.

13 Sobre el caso *Corrupción sobre Ruedas*, el 8 de octubre de 2020, la Corte de Apelaciones del Circuito Anticorrupción confirmó por unanimidad de votos auto de formal procesamiento a siete funcionarios del segundo periodo de gobierno de Hernández Alvarado. <https://www.mp.hn/publicaciones/confirman-auto-de-formal-procesamiento-contra-siete-implicados-en-el-caso-corrupcion-sobre-ruedas/>

14 Durante el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, el proyecto Bono 10 Mil fue un convenio suscrito el 19 mayo de 2010 entre el Programa de Asignación Familiar (PRAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), con el fin de entregar beneficios a personas de la tercera edad, jóvenes y a personas discapacitadas.

15 Servicios e Inversiones AID fue constituida bajo la sombrilla de prestación de servicios de publicidad, impresión, venta de material de oficina y construcción, compra y venta de bienes y raíces, préstamos bancarios y actividades de comercio lícito.

Debido a la forma de operar de la red y los cargos que ocupaban los funcionarios públicos involucrados, el caso Corrupción sobre Ruedas es ilustrativo de la articulación entre funcionarios de diferentes entidades públicas y la mediación de un ente privado para financiar la actividad política del partido en el poder y, además, recibir un beneficio económico individual. Se instrumentalizó al **Banco Nacional de Desarrollo Agrícola** (BANADESA), para el desvío de fondos públicos del proyecto Bono 10 Mil, un convenio suscrito con el **Programa de Asignación Familiar** (PRAF).

En el fraude, en lo interno de BANADESA, estuvieron involucradas Juan Ramón Maradiaga Franco (Gerente Administrativo), David Eduardo Ortiz Hawit (Gerente Financiero), Elmer Jeovany Ordóñez Espinal (Jefe de Control Interno), Gonzalo Molina Solórzano (Jefe de Proveeduría), y el Coordinador del Proyecto PRAF-BANADESA, Carlos Josué Romero Puerto. De **Casa Presidencial**, estuvieron involucrados Harvys Herrera Carballo (Gerente Administrativo), Carol Vanessa Alvarado Izaguirre (Gerente Financiera de Casa Presidencial y jefa de presupuesto de la **Secretaría de Inclusión Social**, SEDIS), y Claudia Noriega González, Coordinadora del Proyecto “**Tarjeta La Cachureca**”¹⁶.

Los funcionarios públicos involucrados de BANADESA, la Casa Presidencial y la SEDIS, fungieron en la práctica en calidad de *red clientelar partidaria* para facilitar el financiamiento irregular del PN, desviando recursos públicos a través de una entidad privada (Servicios e Inversiones AID). Desde este enfoque, si el caso Corrupción sobre Ruedas se deriva del caso La Caja de Pandora, por la forma de operar, estos casos ilustran el *funcionamiento del mecanismo estructural de la corrupción política*, institucionalizada al más alto nivel del aparato gubernamental hondureño.

3.2. **Financiamiento ilícito público: financiamiento de la campaña política del Partido Nacional del 2013 y lavado de activos**

*La Caja de Pandora*¹⁷ o Pandora es probablemente uno de los casos de corrupción estructural (consumado en gran medida en el 2013) más emblemático que la

16 Respecto a la forma de operar de la “Tarjeta Cachureca”, ver Xiomara Orellana y Claudia Mendoza, Así constituyó y utilizó “La Cachureca”, Juan Orlando Hernández, *CESPAD* (6 de abril, 2021). <http://cespad.org.hn/2021/04/06/asi-constituyo-y-utilizo-la-cachureca-juan-orlando-hernandez/>.

17 Ver CESPAD, *Pandora, el caso de corrupción de la MACCIH que develó cómo se financió la campaña electoral del Partido Nacional en el 2013*, (Noviembre, 2019). <http://cespad.org.hn/2020/01/10/pandora-el-caso-de-corrupcion-de-la-maccih-que-develo-como-se-ef%ac%81nancio-la-campana-electoral-del-partido-nacional-en-el-2013/>.

UFECIC-MACCIH investigó, judicializó y que hizo público el 13 de junio de 2018. El año electoral 2013 fue distinto no solo porque los partidos Libertad y Refundación (LIBRE) y el Partido Anticorrupción (PAC), ingresaron al sistema de partidos, sino porque LIBRE se colocó en el escenario político con posibilidades reales de disputar el poder político estatal al bipartidismo histórico, representado en los partidos Nacional y Liberal.

Ante la amenaza de la pérdida de control del Estado, el PNH y su candidato presidencial (y entonces presidente del Congreso Nacional), desplegaron una organización de envergadura nacional de compra de votos y clientelismo político que contribuyó a que el PN le adjudicara, por segunda vez consecutiva, la presidencia de la República.

En ese contexto de compra de votos masivo del 2013, se consumaron el desvío de fondos a través de BANADESA, el desfalco millonario del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), de cuyos recursos una parte (aproximadamente USD 147,783) se dedicó al financiamiento de la campaña del PN, y, además, años después, se reveló que en el 2013, Hernández Alvarado recibió un soborno de 1.5 millones de dólares provenientes del narcotráfico, mientras era presidente del CN, un soborno coordinado por su hermano Juan Antonio “Tony” Hernández¹⁸.

Ese mismo año se perpetró el caso La Caja de Pandora, en el fueron **imputadas** 38 personas, entre ellos, diputados, un secretario de Estado de la SAG, un ex secretario de Estado de la SEFIN, un director del INA, un comisionado Presidencial, un ex alcalde, un asistente ejecutivo de Casa Presidencial, empleados públicos de menor rango, empresarios, representantes de oenegés y ciudadanos/parientes.

Los **delitos** más frecuentes fueron abuso de autoridad, fraude, malversación de fondos, **lavado de activos**, falsificación y uso de documentos públicos en perjuicio de la administración pública, fe pública y la economía del Estado de Honduras. Sin embargo, la Jueza Natural, magistrada de la Corte Suprema de Justicia, Lidia Álvarez Sagastume, modificó el delito clave (lavado de activos) del que fueron imputados la mayoría de los implicados, por delitos de menor peso criminal¹⁹.

18 *La Prensa*, “Narco asegura que financió campañas de Juan Orlando Hernández” (04 de agosto 2019). <https://www.laprensa.hn/honduras/narco-alexander-ardon-asegura-financio-campanas-juan-orlando-hernandez-narcotrafico-honduras-NXLP1307208>.

19 Ver Claudia Mendoza, “Por estas razones, jueces hondureños dejaron libres a los implicados en el caso Pandora” CESPAD (17 de febrero, 2021). <https://cespad.org.hn/2021/02/17/por-estas-razones-jueces-hondurenos-dejaron-libres-a-los-implicados-en-el-caso-pandora/>.

Se **desviaron** 282 millones de lempiras (aproximadamente 12 millones de dólares) de la SAG, para financiar la campaña política de Hernández durante el 2013, que se destinaron, entre otros, a la “Tarjeta Cachureca”, a coordinadores de campaña del PN y al pago de un préstamo de casi 100 millones de lempiras del Consejo Central Ejecutivo del PLH. Todo se canalizó a través del sistema financiero hondureño: seis bancos (HSBC, Banco de Occidente, Ficohsa, Bac Credomatic, Promerica, Citybank y Ficensa). Según Frank Vogl, presidente de la Junta Directiva del Fondo de Asociación para la Transparencia, las entidades financieras son “facilitadores del flujo de dinero ilegal y colaboradores activos de actos ilícitos, desde el lavado de dinero hasta esquemas masivos de inversión...”²⁰.

El desvío de fondos se materializó, fundamentalmente, a través de dos **fundaciones**: Todos Somos Honduras y Fundación Dibattista, las que recibieron, en total, nueve desembolsos entre el 2011 y el 2013. En la investigación del caso, también se señaló que la red partidaria clientelar saqueó el CN, la SEDIS, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP).

3.3. *Financiamiento ilícito privado: narco financiamiento*

Respecto a la relación grupos fácticos-narcotráfico-crimen organizado, es relevante mencionar que antes del cambio constitucional de 1982, el fenómeno del narcotráfico transnacional en Honduras fue ignorado. No fue hasta el año 1977, que el caso del secuestro y asesinato de Mario y Mary Ferrari y sus vínculos con el tráfico de cocaína, junto con élites militares y Ramón Matta Ballesteros (capo hondureño ligado a los carteles de Medellín y Guadalajara), reveló lo que se denominó internacionalmente como el *Honduran Connection*. Un año después (1978) de la evidencia de este caso, un sector de la élite política, económica y militar perpetró el llamado golpe de Estado de la cocaína contra Melgar Castro²¹.

20 Ver Helen Montoya, “El silencio del Sistema Bancario sobre el dinero que los corruptos depositan en los Bancos del país” *CESPAD* (18 de noviembre, 2021). <http://cespad.org.hn/2021/11/18/el-silencio-del-sistema-bancario-sobre-el-dinero-que-los-corruptos-depositan-en-los-bancos-del-pais/>.

21 Véase Adrienne Pine y David Vivar, “De mendigos y narcotraficantes en Honduras”, en *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, Beatriz Caiuby Labate y Thiago Rodrigo editores (México: CIDE, 2015), 98-99.

A partir de finales de la década de 1970, los casos de narcotráfico escalaron y, en la última década posterior al golpe de Estado de 2009, las redes del narcotráfico y sus vínculos con la política han sido de conocimiento público y han recibido amplia cobertura mediática local e internacional, al punto que en los últimos años la institucionalidad pública hondureña ha llegado a ser calificada de ‘narco Estado’ o de ‘narco gobierno’.

Existe amplia evidencia que indica que el tráfico de cocaína en Honduras incrementó a principios del siglo XXI, y que se intensificó aún más, después del golpe de Estado del 2009. De hecho, en la Centroamérica posguerras civiles, alrededor del año 2000, surgió una nueva ola de violencia que afectó fuertemente al norte del istmo, principalmente a El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice. En el 2011, durante el primer período de gobierno del PN, presidido por Lobo Sosa, Honduras fue noticia y preocupación internacional debido a la altísima tasa nacional de homicidios alcanzados (92 por cada 100 mil habitantes). Este dramático aumento estaba y está sustentado en la relación entre el flujo de cocaína (más otros flujos como comercio ilícito de armas y la trata de personas), la dinámica de operación de los grupos criminales (creación, expansión y consolidación de poder económico y político) y la violencia.

Ya en **2012** el gobierno de EEUU señalaba que, siendo país de destino, aproximadamente 65 de 80 toneladas de cocaína transportadas vía aérea, pasaban vía terrestre por Honduras. Ese mismo año, en torno al tránsito de la droga que se consume en EEUU, el Comando Sur aseveró que el crimen organizado transnacional movía el 88% de la droga a través del istmo centroamericano, del cual el 80% pasaba por Honduras. Y para los **comicios internos y primarios del 2012**, diversas voces llamaban la atención no sólo en relación con la presencia del crimen organizado, identificados con preferencias hacia precandidatos a cargos de elección popular, sino directamente financiando campañas electorales²².

Entonces, no es fortuito que Honduras haya recibido la caracterización de ser un **narcoestado** o un **narcogobierno**, debido a las amplias evidencias que implican al partido de gobierno, el PNH y su élite política, altos funcionarios y agentes de seguridad estatal con el narcotráfico. Ya entre el 2003 y el 2020 se registraron,

22 CESPAD, *Caso Narco política: El dinero ilícito en las campañas políticas* (mayo, 2021), pp. 5 y 11.

por lo menos, 15 políticos involucrados en actividades de narcotráfico, en su mayoría diputados del PNH y PLH, además de alcaldes e incluso un candidato a la presidencia. Resalta, por ejemplo, el caso de Tony Hernández Alvarado, sentenciado a cadena perpetua, más 30 años, por el Tribunal de Justicia de New York.

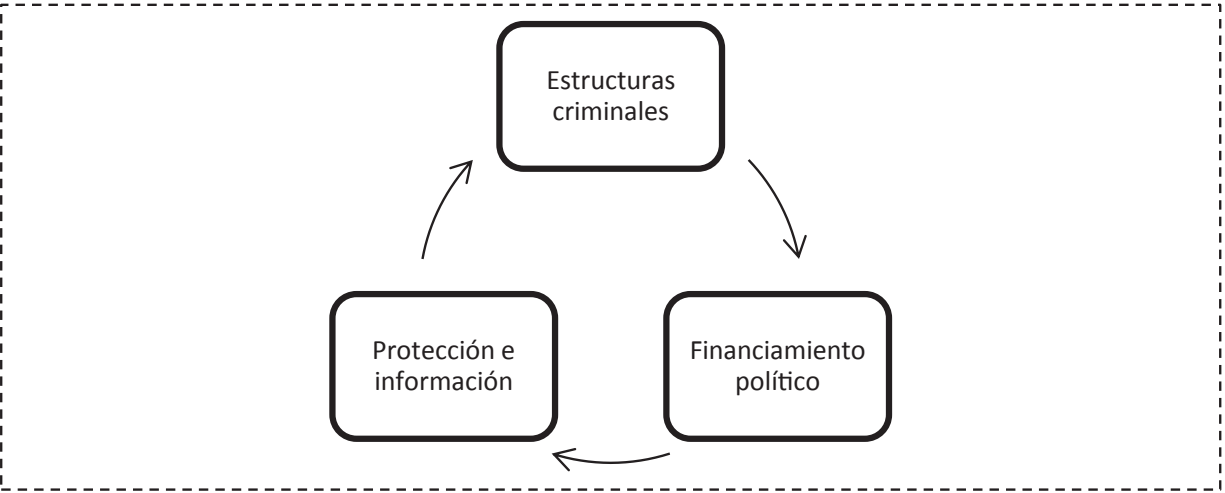
En este sentido, *Narcopolítica*, el caso número 12 de la UFECIC-MACCIH, representa el esquema más claro de cómo opera el financiamiento del narcotráfico en las campañas políticas. Durante el primer gobierno del PNH, liderado por Porfirio Lobo Sosa, el ministro de la entonces Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)²³, Miguel Pastor, aprobó 21 contratos por más de 68 millones de lempiras en el rubro de infraestructura a la empresa fantasma de Los Cachiros, Inmobiliaria Rivera Maradiaga (INRIMAR). Los contratos otorgados por el ministro Pastor, sirvieron también de garantía al grupo criminal Los Cachiros ante el sistema financiero, cuyos bancos tramitaron préstamos a favor de INRIMAR, una acción que la UFECIC caracterizó como ‘blanqueo de capitales’.

El caso Narcopolítica dibuja lo siguiente: (i) en el área de seguridad y justicia, el financiamiento de campañas políticas y sobornos sirven como vehículo para garantizar protección por parte de los órganos contralores y el poder judicial del Estado y, por otro, de la institucionalidad militar y policial que, en conjunto, reflejan la penetración y fusión de estructuras criminales-partidarias al más alto nivel de la institucionalidad pública; otro aspecto clave a destacar es (ii) el papel que han tenido los decretos ejecutivos de emergencia y ampliaciones presupuestarias para “legalizar” la ejecución de contratos y negocios ilícitos, como un fino mecanismo estructural de la corrupción, con el que se lava dinero del narcotráfico y se saquean los recursos estatales.

La narcoactividad en Honduras también, sin ninguna duda, ha transformado el relacionamiento tradicional (Ver Diagrama 3) de las estructuras criminales con la política, hacia un patrón más complejo de relacionamiento estructural (Ver Diagrama 4).

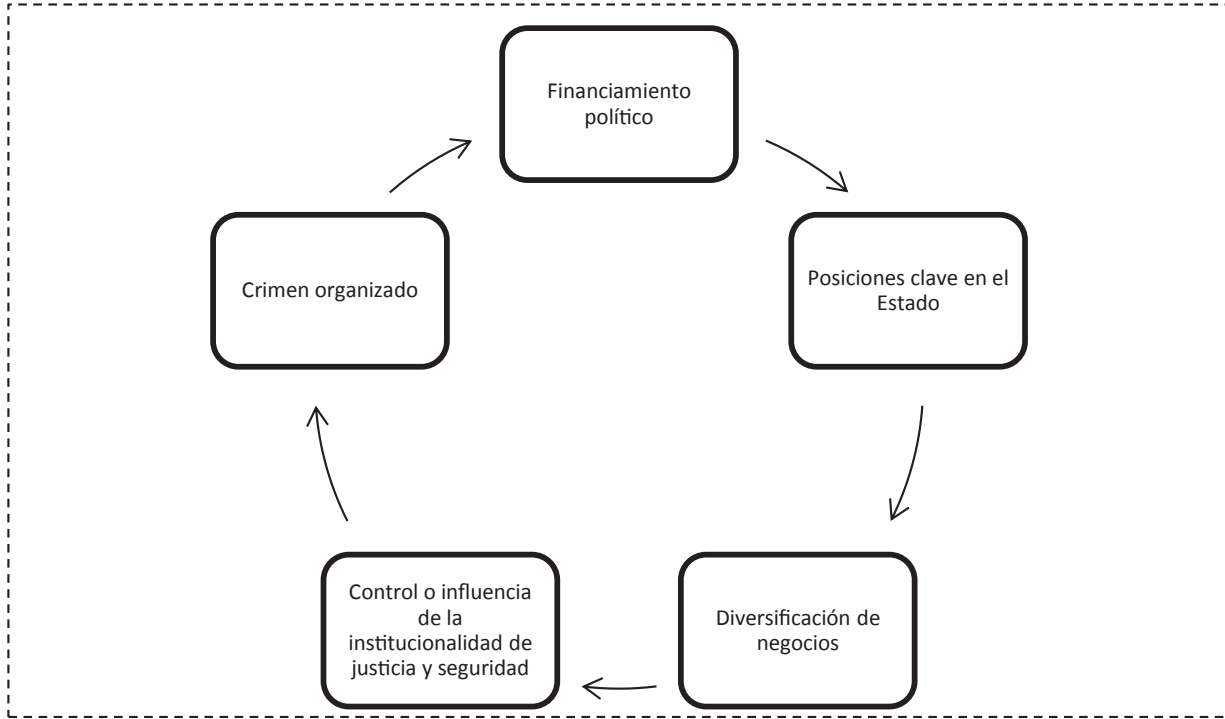
23 Actualmente Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP).

Diagrama 3. **Relacionamiento tradicional de estructuras criminales con la política**



Fuente: CICIG (2015), p. 59.

Diagrama 4. **Relacionamiento complejo de estructuras criminales con la política**



Fuente: CICIG (2015), p. 60.

4. A manera de recomendaciones

1. Los casos Narcopolítica, Corrupción sobre Ruedas y La Caja de Pandora, que investigó el extinto binomio UFECIC-MACCIH, representan no solo una muestra de cómo se han articulado las redes de narcotráfico y crimen organizado con las élites políticas, generalmente de los partidos políticos tradicionales, para financiar campañas políticas y recibir protección de la institucionalidad militar, policial y judicial, sino también la profunda desigualdad en materia de justicia. Por tanto, **debe asegurarse la transformación institucional de los organismos contralores del Estado y del poder judicial, de manera que sean autónomas e independientes**. Los casos emblemáticos de penetración de redes de corrupción y narcotráfico, al más alto nivel estatal, son la Corte Suprema de Justicia y el Congreso Nacional, instituciones que han sido corrompidas para servir a esas redes, que también incluyen a la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.
2. Para atacar el relacionamiento complejo de estructuras criminales con la política, es imperante contar con una **ley de contratación pública que coloque en el centro la transparencia y la rendición de cuentas en las llamadas alianzas público privado**, estructuras a través de las cuales las redes de corrupción también han diversificado sus negocios. Los procesos de licitación de la última década (cuando han existido) no han sido transparentes, de hecho, han sido convenios de fideicomisos, administrado por el sistema financiero privado.
3. La transformación es urgente y debe estar dirigida hacia las instituciones estatales que han sido deliberadamente debilitadas, como el **Tribunal Superior de Cuentas (TSC)** y la **Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)**. Estas entidades deben, en la práctica, contar con la independencia que les proporcioné poder real de supervisión y fiscalización. Existe amplia evidencia que muestra cómo el dinero del narcotráfico se lava a través de del sistema financiero. Sin embargo, la CNBS no ha revelado un tan solo caso relevante de lavado de activos, ni tampoco ha auditado obras públicas y proyectos públicos-privados que se implementan mediante acuerdos de fideicomisos administrados por la banca privada.