

Escenarios prospectivos en Honduras, tras las elecciones del 28 de noviembre 2021: ante la continuidad de la crisis o la construcción de una salida democrática



Como citar este documento:

CESPAD. Escenarios prospectivos en Honduras, tras las elecciones del 28 de noviembre 2021: ante la continuidad de la crisis o la construcción de una salida democrática. 22 de noviembre, 2021

Autor del documento:

Eugenio Sosa

Edición: Gustavo Irías/ Claudia Mendoza

Portada: <https://decortips.com>

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “**Monitoreo ciudadano de elecciones generales del 2021 en Honduras**”, apoyado por Seattle International Foundation. Sin embargo, las ideas aquí expresadas no representan a estas organizaciones ni a los donantes que las apoyan, y son responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de Contenido

Introducción	4
1) El contexto geopolítico internacional. La pérdida de control estadounidense en la región	5
2) Las características principales de la contienda política 2021	11
3) Honduras: los escenarios probables	26

Introducción

Las elecciones generales del 28 de noviembre del 2021 y sus resultados, se han convertido en una de las elecciones más importantes y expectantes durante la llamada época democrática, de 1980 a la actualidad. En estas elecciones, el pueblo hondureño se juega la continuidad de la crisis social y democrática, o el inicio de un nuevo proceso de transición política que busque recuperar los aspectos esenciales de la democracia y del Estado de derecho.

El golpe de Estado del 28 de junio del 2009 marcó un punto de inflexión en la sociedad hondureña y a partir de esa fecha, durante los últimos 12 años, se han producido retrocesos democráticos significativos. Contrario al concepto y práctica de un Estado de derecho, el Estado hondureño se ha caracterizado por propiciar altos niveles de corrupción, impunidad, ausencia de transparencia y rendición de cuentas; violaciones sistemáticas a los derechos humanos, criminalización de defensores y luchadores populares, y el establecimiento de una justicia selectiva.

La prolongación de 12 años de gobierno del Partido Nacional de Honduras (PNH), sólo ha sido posible cooptando la maquinaria estatal, lo que le ha permitido disponer de miles de millones de lempiras para fomentar el clientelismo político y la compra de votos. Además, han recurrido al fraude, bajo diferentes modalidades, cuantas veces ha sido necesario.

Cuando se han presentado crisis políticas u olas de movilización popular como las del golpe de 2009, las del fraude electoral del 2017, las luchas contra la privatización de 2019, las movilizaciones estudiantiles y las luchas territoriales, el régimen nacionalista ha actuado usando la represión brutal, utilizando a los militares para contener y desmovilizar las acciones colectivas políticas y sociales.

Por la importancia que tienen las elecciones del 28 de noviembre del 2021, sus resultados electorales y lo que acontecería en Honduras con el nuevo gobierno, el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), haciendo uso de las herramientas del análisis político prospectivo presenta un análisis de la coyuntura política actual y de los escenarios posibles que se podrían desarrollar, tras las elecciones generales. Estos escenarios posibles, estarán signados por las **dinámicas hacia el estancamiento y/o agudización de la crisis de la democracia o por las dinámicas hacia la solución de la crisis de la democracia.**

Finalmente, antes de cerrar esa introducción, es necesario advertir que la proyección de escenarios posibles no es un ejercicio de profetismo voluntarioso, sino que se sustenta en una lectura del contexto, particularmente de las dinámicas, tendencias y actores que están influenciando el presente y el porvenir. Por otro lado, aunque analíticamente los escenarios se presentan separados e independientes (unos de los otros), en la realidad concreta se pueden presentar ciertas combinaciones de esos diferentes escenarios.

1) El contexto geopolítico internacional. La pérdida de control estadounidense en la región

Estamos ante la emergencia y construcción de un nuevo orden mundial en el que Estados Unidos ha dejado de ser la potencia hegemónica del mundo, y el poder se encuentra distribuido, de manera multipolar, entre algunas potencias como China, Rusia. Esta crisis de hegemonía de los Estados Unidos se expresa en acontecimientos recientes como la derrota y la salida humillante de las tropas estadounidenses de Afganistan, para mencionar apenas un evento.

En la época del Socialismo del Siglo XXI, los Estados Unidos perdieron el control de América Latina. Después de la crisis del progresismo chavista, América Latina es una región en disputa que los Estados Unidos no logran recuperar. Desde que la administración de Donald Trump asumió la Casa Blanca, Venezuela se convirtió en su gran bandera de intervención política, financiera y comercial. Producto de la crisis humanitaria, los países latinoamericanos se reunieron en torno a un grupo que rompió relaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, conocido como el Grupo de Lima que, al momento de su fundación, estaba integrado por los gobiernos de Argentina, Perú, Chile, Ecuador y hasta por Jeanine Añez, en Bolivia (a partir del golpe contra Evo Morales). Por mucho esfuerzo que ha hecho y el apoyo que ha destinado a la derecha opositora en Venezuela, el gobierno de los Estados Unidos no ha logrado derrotar al gobierno de Nicolás Maduro.

El giro progresista que vivieron algunos países de la región, a partir de las elecciones del 2019 en Argentina (Alberto Fernández), del 2020 en Bolivia (Luis Arce) y del 2021 en Perú (Pedro Castillo), le puso fin al Grupo de Lima, a pesar del

triumfo de Guillermo Lasso en Ecuador y la permanencia de Bolsonaro en Brasil; Iván Duque en Colombia, Lacalle Pou en Uruguay y Mario Abdo en Paraguay. Los años 2021 y 2022 serán clave para la reconfiguración regional y el posicionamiento de los Estados Unidos, debido a que hay elecciones presidenciales en Nicaragua, Honduras, Chile, Colombia y Brasil. Hasta ahora, aunque parece temprano para construir alguna hipótesis electoral, parten como favoritos el progresista y ex M-19 Gustavo Petro en Colombia, y el expresidente Lula da Silva en Brasil. Además, en Chile se proyecta una segunda vuelta con alguna posibilidad de victoria de Gabriel Boric de la coalición progresista “Apruebo Dignidad”.

La pandemia reactivó los ánimos de refundación del Estado, que caracterizaron a la primera década del siglo XXI con los llamados a asambleas constituyentes en América del Sur (Venezuela, Bolivia, Ecuador). Chile, luego de meses de protestas, decidió reformar la constitución para habilitar la posibilidad de llamar a una Convención Constituyente. En estos momentos, esa constituyente, presidida por una mujer, mapuche y lingüista, está legislando una nueva Carta Magna para reemplazar la de Pinochet. En Perú, el partido que llevó a Pedro Castillo al poder, “Perú Libre”, se encuentra recogiendo firmas para solicitar la convocatoria a un referéndum constituyente.

La relación de los Estados Unidos con la sub-región centroamericana guarda ciertas características similares con el resto de la región de América Latina, pero también tiene sus propias particularidades. De hecho, la presencia e influencia de los Estados Unidos en Centroamérica, en especial en los países del norte del istmo, ha sido más potente y decisiva que con otros países de América Latina. Pero, en la actualidad, aún en los países del norte de la sub-región, los Estados Unidos está enfrentando algunas dificultades.

Los países del norte de Centroamérica. ¿La rebelión de las élites políticas antidemocráticas y corruptas?

En Centroamérica, el narcotráfico, la migración, la corrupción y la inestabilidad política son los grandes problemas de interés de los Estados Unidos, temas que este país siempre aborda en clave de la lucha geopolítica mundial. El gobierno de Joe Biden, a partir de su estrategia para los países del norte de Centroamérica, generó muchas expectativas. Desde antes de asumir la presidencia de los Estados Unidos propuso una estrategia, cuyo contenido general es el siguiente:

1. El desarrollo de una estrategia regional integral de cuatro años y 4 mil millones de dólares para abordar los factores que impulsan la migración desde Centroamérica.
2. La movilización a la inversión privada en la región.
3. Las mejoras en la seguridad y el Estado de derecho.
4. El abordaje de la endémica corrupción.
4. La priorización de la reducción de la pobreza y el desarrollo económico¹.

Una de las primeras avanzadas de Biden fue el nombramiento de Juan González, como director para el hemisferio occidental del Consejo de Seguridad Nacional y el principal asesor del gobierno estadounidense en su política hacia Latinoamérica. González, en una entrevista al El Faro², dejó en claro cinco cosas: **primero**, la migración es el tema principal del gobierno de los Estados Unidos en su relación con Centroamérica. **Segundo**, Estados Unidos no apoyará la instalación de comisiones internacionales anticorrupción en cada país por separado. **Tercero**, Estados Unidos trabajará con la institucionalidad ya existente en los países, especialmente con los fiscales generales. Afirma también, que se creará una “fuerza de tarea” (puede ser una Comisión Internacional Anticorrupción regional) para que el Departamento de Justicia estadounidense ayude a los fiscales generales de Centroamérica a investigar estructuras de corrupción y crimen organizado. **Cuarto**, sanción a los corruptos con las herramientas que tiene Estados Unidos, como la lista de corruptos y quitar visas. **Quinto**, se ampliarán los espacios para el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil³.

La segunda avanzada del Departamento de Estado de los Estados Unidos fue el 22 de marzo de 2021, con la designación de Ricardo Zúñiga como enviado especial para los países del llamado Triángulo Norte. Zúñiga anunció que dirigiría sus esfuerzos en detener la migración irregular y buscar responsabilizar a los socios regionales para “abordar las causas fundamentales de la migración y el aumento de la llegada de niños acompañados a la frontera sur de los Estados Unidos⁴.”

- 1 Biden Harris, “El plan de Biden para fortalecer la seguridad y la prosperidad en colaboración con los pueblos de Centroamérica” <https://joebiden.com/es/el-plan-de-biden-para-fortalecer-la-seguridad-y-la-prosperidad-en-colaboracion-con-los-pueblos-de-centroamerica/> (Consultada enero 2021).
- 2 José Luis Sanz, “El líder que no esté listo para combatir la corrupción no será un aliado para Estados Unidos”, El Faro, 29 de enero 2021 <https://elfaro.net/es/202101/internacionales/25187/>
- 3 Ibid.
- 4 Ricardo Zúñiga, el hombre de Biden para el problema centroamericano, El País, 23 de marzo 2021 <https://elpais.com/mexico/2021-03-23/ricardo-zuniga-el-hombre-de-biden-para-el-problema-centroamericano.html>

Pero la implementación de la estrategia de Biden para los países del norte de Centroamérica empezó a tener problemas. Los gobiernos de estos países, sobre todo El Salvador y Guatemala, han desafiado la estrategia del presidente de los Estados Unidos. El gobierno salvadoreño ha tomado decisiones que han incomodado a los Estados Unidos. En mayo del 2021, el Congreso destituyó a cinco magistrados de la Sala Constitucional y al Fiscal General de la República. Ante esta destitución, Julie Chung, Subsecretaria Interina para Asuntos del Hemisferio Occidental, manifestó su preocupación por la destitución ya que considera que, *“un órgano judicial independiente es el cimiento de toda democracia; ninguna democracia puede sobrevivir sin eso”*⁵.

Los nuevos magistrados de la Sala de lo Constitucional tomaron la decisión de habilitar la reelección inmediata, revirtiendo un fallo del año 2014 que prohibía la reelección presidencial inmediata. Con lo anterior, el presidente Nayib Bukele podría buscar un segundo periodo en el 2024⁶. Esto generó polémica ya que el mandatario había criticado fuertemente a su homólogo Juan Orlando Hernández, en Honduras, por reelegirse. Estados Unidos, a través de la encargada de negocios de ese país, Jean Manes, comentó que *“este declive de la democracia daña la relación bilateral de Estados Unidos y El Salvador, relación que tenemos hace décadas y queremos mantener”*. Estados Unidos, en julio del 2021, reaccionó mencionando a los nuevos magistrados, más otros funcionarios (14 en total), en la Lista Engel, *“a causa de corruptos o de socavar la democracia”*⁸.

Mientras Bukele se rebela ante los Estados Unidos, se acerca a China y se siente respaldado por esta potencia mundial. En mayo se ratificó *“un acuerdo de cooperación para la construcción y donación de obras de infraestructura al país centroamericano”*, una acción que se considera que *“se da en momentos en que las relaciones entre El Salvador y Estados Unidos experimentan tensiones”*⁹. Por su

5 Congreso de El Salvador afín a Bukele destituye a jueces de la Corte Suprema, DW, 2 de mayo 2021, <https://www.dw.com/es/congreso-de-el-salvador-af%C3%ADn-a-bukele-destituye-a-jueces-de-la-corte-suprema/a-57400940>

6 EE.UU. condena el fallo que habilita la reelección inmediata de Bukele en El Salvador, EFE, 5 de septiembre 2021, <https://www.efe.com/efe/america/politica/ee-uu-condena-el-fallo-que-habilita-la-reeleccion-inmediata-de-bukele-en-salvador/20000035-4622649>

7 Ibid.

8 Bukele dice a EEUU que El Salvador tiene su propia lista, Los Ángeles Time, 3 de julio 2021, <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-07-03/bukele-dice-a-eeuu-que-el-salvador-tiene-su-propia-lista>

9 China dice que cooperación a El Salvador no tiene condición política, DW, 21 de mayo 2021, <https://www.dw.com/es/china-dice-que-cooperaci%C3%B3n-a-el-salvador-no-tiene-condici%C3%B3n-pol%C3%ADtica/a-57603793>

parte la Embajada de la República Popular de China publicó un comunicado en el que asegura que esta cooperación no reembolsable “no tienen ninguna consideración geopolítica¹⁰” y que “China se opone fuertemente al atropello por los países poderosos a las naciones que están luchando por su desarrollo en condiciones menos favorables¹¹”.

Guatemala también se ha sumado a los países centroamericanos desobedientes con los Estados Unidos. La Fiscal General de la República destituyó al jefe de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad en Guatemala (FECI), Juan Francisco Sandoval, quien se vio obligado a salir del país, temiendo por su seguridad. Antes, en el mes de febrero de 2021, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken, había entregado a Sandoval un premio con el que reconoció su labor para defender la transparencia y el combate a la corrupción¹². Pese al premio, Sandoval fue destituido en el mes de julio 2021. Blinken, ante esa acción, declaró que “*su destitución socava el Estado de derecho y fortalece las fuerzas que generan impunidad*”¹³. Posterior a esto, Estados Unidos comunicó que su gobierno “*está pausando temporalmente la cooperación programática con el Ministerio Público mientras realizamos una revisión de nuestra asistencia a las actividades que dirige la Fiscal General*”¹⁴, por considerar que el país carece de independencia judicial. Además, la Fiscal General también fue incluida en la lista Engel, junto a los salvadoreños.

Es evidente que Estados Unidos está “perdiendo sus aliados fieles” en Centroamérica. Y es que, a las tensiones con El Salvador y Guatemala, se suma la tensión que mantiene con Nicaragua, específicamente con el gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que encabeza desde el 2006 Daniel Ortega Saavedra. Geopolíticamente, el gobierno de Ortega mantiene relaciones

10 Ibid.

11 Ibid.

12 EEUU reconoce al fiscal Juan Francisco Sandoval con Premio Anticorrupción, Publinews, 23 de febrero 2021, <https://www.publinews.gt/gt/noticias/2021/02/23/juan-francisco-sandoval-premio-campeon-anticorrupcion.html>

13 Blinken condena la destitución del fiscal anticorrupción en Guatemala, EFE, 25 de julio 2021, <https://www.efe.com/efe/usa/politica/blinken-condena-la-destitucion-del-fiscal-anticorrupcion-en-guatemala/50000105-4594582>

14 EE.UU. suspende cooperación con la Fiscalía de Guatemala, DW, 27 de julio 2021, <https://www.dw.com/es/eeuu-suspende-cooperaci%C3%B3n-con-la-fiscal%C3%ADa-de-guatemala/a-58664936>

cercanas con Rusia y con China Continental. En el caso hondureño, el gobierno de Juan Orlando Hernández es el más cercano a los Estados Unidos, pero es un aliado incómodo por sus vínculos con las redes de corrupción y los carteles del narcotráfico.

En el gobierno de Biden, la corrupción se ha colocado como uno de los temas de prioridad en las relaciones con los países del norte de Centroamérica. En un primer momento, funcionarios del Gobierno de Biden apostaron a impulsar la lucha anticorrupción con aliados de los países del norte de Centroamérica, sobre todo se planteaban trabajar y apoyar a los fiscales de El Salvador, Honduras y Guatemala. Pero, con los hechos mencionados, esta estrategia se desmoronó, una situación que ha llevado a Estados Unidos a plantear una fuerza de tarea anticorrupción que actuará regionalmente, sin la colaboración de los funcionarios de los países, especialmente, de los fiscales.

Para efectos del momento electoral que está viviendo Honduras, es fundamental responder a la pregunta: **¿qué papel está desempeñando Estados Unidos en las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021?**

En primer lugar, una conclusión que se deriva de los párrafos anteriores, es que Estados Unidos tiene dificultades para controlar y mantener la estabilidad política en la región centroamericana. El contrapeso de la geopolítica mundial lleva a que países como Nicaragua, El Salvador e incluso Guatemala, vayan obteniendo mayor espacio de maniobra política en los asuntos políticos domésticos porque existe una especie de rebelión de las élites políticas y grupos económicos corruptos ante los Estados Unidos.

Honduras es uno de los países de la sub-región sobre el que mayor influencia ha ejercido Estados Unidos, y el que mayor subordinación por parte de las élites políticas y económicas ha evidenciado. Pero el gobierno estadounidense se ha mostrado complaciente y tolerante a favor de las élites políticas antidemocráticas. Primero, toleró y apoyó finalmente el golpe de Estado del 28 de junio del 2009, mediante el cual se derrocó al expresidente José Manuel Zelaya Rosales. En el 2017, apoyó el fraude electoral y reconoció la reelección ilegal de Juan Orlando Hernández. Además de Hernández, algunos de sus familiares y miembros de la cúpula del Partido Nacional han sido, sistemáticamente, implicados en casos de corrupción y crimen organizado, y los Estados Unidos, sobre todo el Departamento de Estado, ha sido altamente complaciente.

A pesar de la tolerancia hacia Hernández, aunque no hay evidencias muy claras y contundentes, es plausible la hipótesis de que Estados Unidos ha llegado a entender que la continuidad en el gobierno del grupo de Hernández y del Partido Nacional, significaría la profundización de la crisis y la destrucción de la democracia, que provocaría un crecimiento aritmético de la migración irregular hacia esa nación del norte. Estados Unidos necesita estabilidad política en Honduras para buscar reposicionarse en la región centroamericana. Pero la estabilidad democrática de Honduras, pasa por aceptar la alternabilidad en el gobierno, incluso si la misma implica un triunfo de Xiomara Castro, candidata presidencial del partido Libertad y Refundación (Libre) y de las fuerzas políticas aliadas.

2) Las características principales de la contienda política 2021

Honduras, históricamente no ha tenido una democracia robusta o un espacio extendido de una primavera democrática. En los años ochenta la democracia estuvo limitada por el contexto de los intereses contra insurgentes de los Estados Unidos en Centroamérica y por el poder real de los militares en el país y en los noventa, por las agresivas políticas neoliberales. Por tres décadas (de 1980 al 2009) la democracia hondureña mantuvo la estabilidad política de la mano con la hegemonía bipartidista (Liberal-Nacional). En el 2009, con el golpe de Estado, se produce un punto de inflexión y se abre un largo periodo de crisis democrática que se profundizó con el fraude electoral y la reelección inconstitucional del presidente Juan Orlando Hernández. A partir de 2009, se abrió un periodo de retrocesos democráticos que ya tiene más de una década, que ha implicado destrucción del Estado de derecho, violaciones sistemáticas a los derechos humanos, reducción de los espacios democráticos de participación ciudadana e instalación de un régimen político autoritario y dictatorial.

Las elecciones del 2021 constituyen una oportunidad para detener los retrocesos democráticos y avanzar reinstalando aspectos elementales de la democracia y del Estado de derecho. Los actores clave que se analizarán a continuación son: en primer lugar, la institucionalidad electoral (Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Registro Nacional de las Personas, (RNP). En segundo lugar, las fuerzas políticas contendientes y sus candidatos, Xiomara Castro de Libre y Salvador Nasralla del PSH; Yani Rosenthal Hidalgo del Partido Liberal y Nasry Asfura del Partido Nacional. Y en tercer lugar, otros actores.

La institucionalidad electoral y su dinámica (especialmente el CNE y RNP)

Las instituciones electorales son las responsables de la administración del proceso electoral; deben garantizar que se cumplan las reglas de la competencia política y las condiciones generales para un proceso electoral con calidad, elecciones limpias y transparentes. También tienen la responsabilidad, en gran medida, de garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos políticos, tanto de los que aspiran a los cargos de elección popular, como de los ciudadanos en general, que son los electores que le proporcionan legitimidad a los funcionarios electos.

Es importante reconocer que después del golpe de Estado del 28 de junio de 2009, se produjo un desajuste entre el sistema de partidos políticos, que pasó de un bipartidismo tradicional a cierto multipartidismo. Pero el viejo sistema electoral continuó controlado por el viejo bipartidismo tradicional y bajo estas condiciones se realizaron las elecciones del 2013 y del 2017.

Para caracterizar la institucionalidad electoral, hay que responder la pregunta **¿qué es lo que realmente cambió con la llamada reforma electoral?** Respondiendo esta interrogante, en primer lugar, hay que afirmar que las reformas, que finalmente se materializaron, fueron limitadas, considerando las expectativas de algunos sectores ciudadanos que esperaban un CNE con grados importantes de independencia y autonomía, respecto a los partidos políticos. Pero, **¿qué cambió realmente entre el TSE y CNE?** (Ver cuadro 1).

En términos normativos formales, los cambios en el organismo electoral fueron casi insignificantes. Sin embargo, se cambió la integración de hecho, de las fuerzas políticas en el CNE. Aunque en la ley no está establecido, en la práctica el CNE quedó conformado por un consejero representante de cada una de las tres fuerzas políticas electoralmente mayoritarias. Esta integración fue producto de la negociación política entre el Partido Nacional, Partido Liberal y Libre. (Ver cuadro 2).

Desde la perspectiva de la institucionalidad electoral, lo más relevante es que al integrarse representantes de Libre al CNE y al RNP, se produce un equilibrio entre los tres partidos políticos de mayor caudal electoral y se pierde la capacidad de chantaje, manipulación y fraude, artilugios que por más de una década ha mantenido el Partido Nacional. Un logro importante del RNP, es la producción de la nueva tarjeta de identidad y la organización de un nuevo Censo Electoral.

Cuadro 1. **Sobre el TSE y el CNE**

TSE	CNE
<p>El Tribunal Supremo electoral estará integrado por tres (3) Magistrados Propietarios y un (1) suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos (Artículo 52 de la Constitución de la República).</p>	<p>Los miembros propietarios del Consejo Nacional Electoral [...], elegirán en su primera sesión al presidente y el orden de rotación de la presidencia, la cual se ejercerá por un periodo de un año. Ningún miembro propietario repetirá en la presidencia hasta que los demás la hubiesen ejercido (Artículo 55 de la Constitución de la República).</p>
<p>Los Magistrados propietarios del Tribunal Supremo Electoral elegirán entre ellos al Presidente en forma rotativa por el término de un (1) año, quien podrá ser reelecto (Artículo 53 de la Constitución de la República).</p>	<p>El Consejo Nacional Electoral (CNE) está integrado por tres (3) consejeros propietarios y dos (2) consejeros suplentes, electos por el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos, siempre y cuando se sometan nuevamente a los procesos de elección establecidos en la Ley (Artículo 52 de la Constitución de la República).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. **Las reformas en el RNP**

RNP	Reforma al RNP
<p>El Registro Nacional de las Personas [...] Estará administrado por un (1) Director y dos (2) Subdirectores que serán elegidos por un período de cinco (5) años por el voto afirmativo, de los dos tercios de la totalidad de los Diputados del Congreso Nacional. Deberán poseer título universitario, las más altas calificaciones técnicas y morales y estarán sujetos a los mismos requisitos e inhabilidades que establece la Constitución de la República para ser Magistrado del Tribunal Supremo Electoral (Artículo 54 de la Constitución de la República).</p>	<p>El Registro Nacional de las Personas será administrado por una Comisión Permanente, que estará integrada por tres (3) Comisionados Propietarios y dos (2) Suplentes, que sustituirán a los Propietarios en sus ausencias, electos por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional y ejercerán sus cargos por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos. Los Comisionados Propietarios elegirán en su primera sesión, entre ellos, al Presidente y el orden de rotación de la presidencia, por un período de un año. Ningún Comisionado repetirá en la presidencia hasta que los demás la hubiesen ejercido. Los requisitos e inhabilidades establecidas para los Secretarios de Estados, se aplican para ser Comisionado del Registro Nacional de las Personas (Artículo 43.A de la Constitución de la República).</p>

Fuente: Elaboración propia.

La nueva Ley electoral se aprobó hasta mayo de 2021. Uno de los cambios es la sustitución de las Mesas Electorales Receptoras (MER), por las Juntas Receptoras de Votos (JRV). Las MER estaban integradas por un representante propietario y un suplente de cada uno de los partidos políticos y de las candidaturas independientes a la presidencia de la república, participantes en el proceso electoral. Debido a que todos los partidos llamados emergentes, pequeños o minoritarios sólo logran cubrir un 20% en promedio de las mesas, se producía lo que se conoció como el “tráfico o compra de credenciales”, que llevó a que el Partido Nacional tuviera una sobre representación y control de las mesas, instancia en las que se produce gran parte de los fraudes¹⁵.

El artículo 46 de la nueva Ley electoral, establece que *“las Juntas Receptoras de Votos en elecciones generales estarán integradas por 5 miembros propietarios con voz y voto, y sus respectivos suplentes, designados por los partidos políticos. La asignación de cada uno de los cargos de la Junta Receptora se determinará de la siguiente manera: un Presidente, un Secretario, un Escrutador, asignados de manera equitativa a los tres partidos políticos más votados en el nivel presidencial en la última elección primaria, en base a la propuesta de los mismos; y, dos (2) vocales nombrados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), a propuesta de los demás partidos políticos en contienda, los cuales serán designados por rotación iniciando con los partidos de mayor antigüedad, en la totalidad de las Juntas Receptoras de Votos del país [...]”*.

Por la forma en que se integran las JRV, se permite que las tres fuerzas políticas electoralmente mayoritarias, en la actualidad Partido Nacional, Partido Liberal y Libre, mantengan el monopolio de las mismas, lo que genera condiciones de desigualdad en la competencia política para los partidos minoritarios, los nuevos partidos políticos y las candidaturas independientes¹⁶.

Otro hecho relevante en la nueva Ley electoral y de las organizaciones políticas, es el establecimiento de la huella dactilar para la identificación de los votantes y el sistema de transmisión de resultados. Para las elecciones generales del 2021, el

15 Honduras con nueva Ley Electoral pero con pocas reformas, Expediente Público, 27 de mayo 2021, <https://www.expedientepublico.org/honduras-con-nueva-ley-electoral-pero-con-pocas-reformas/>

16 Tres fuerzas políticas van a ocupar 6,097 cargos en las Juntas Receptoras de Votos, El Heraldillo, 1 de noviembre 2021, <https://www.elheraldillo.hn/eleccioneshonduras2021/1500438-508/partidos-politicos-cargos-juntas-receptoras-votos-elecciones-2021>

Congreso Nacional aprobó: *“autorizar al Consejo Nacional Electoral (CNE), para que pueda contratar, con todos sus requerimientos y bajo un proceso especial o de forma directa, la adquisición del sistema de verificación por huella digital y del Sistema de Transmisión y Divulgación de Resultados Electorales Preliminares (TREP), para su implementación en las Elecciones Generales del año 2021 con todos sus componentes [...]”*, Decreto Legislativo 61-2021, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, número 35,683, el 10 de agosto de 2021.

Los cambios en la institucionalidad electoral han llevado a que el Partido Nacional pierda el control absoluto que tenía del RNP y del TSE, hoy CNE. En estos organismos ahora existe un equilibrio partidario. Con el censo depurado y una nueva tarjeta de identidad, “ya no votarán los muertos” y se reducirán las manipulaciones en los cambios domiciliarios de los electores. La huella dactilar permitirá verificar que quien acuda a la urna a ejercer el sufragio, es realmente la misma persona que se encuentra en posesión de la tarjeta de identidad. Con la nueva integración de las JRV y la acreditación de los representantes con nombre completo, se reduce el tráfico de credenciales. Es decir, estas nuevas condiciones para el proceso electoral de noviembre de 2021, reduce de manera significativa las posibilidades de fraude y contribuyen a que se realicen elecciones limpias, libres y transparentes¹⁷.

Estos cambios, aunque limitados, comparados con las aspiraciones de algunos actores de la sociedad civil, de la comunidad internacional y de algunos sectores de la ciudadanía, no han sido fáciles sobre todo porque el Partido Nacional, ente que controla el Congreso Nacional, ha dilatado el proceso y ha generado incertidumbre, a tal grado que por mucho tiempo persistió la pregunta recurrente en este contexto electoral: ¿tendremos elecciones?

Sin embargo, ante la posibilidad de que se repita una crisis post-electoral como la de 2017, el Consejo Nacional Electoral es el eslabón más débil. Este organismo ha estado tomando decisiones fundamentales, como la contratación de empresas e inscripción o no de alianzas políticas electorales, por votación mayoritaria, dos a uno. En ocasiones, el Partido Liberal ha votado junto a Libre y en otras

17 CNE informa sobre avances del Proceso Elecciones Generales a 2021 a Cooperantes Internacionales, CNE, 16 de octubre 2021, <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20211017-CNE-informa-sobre-avances-del-Proceso-Elecciones-Generales-2021-a-Cooperantes-Internacionales.html>

junto al Partido Nacional. Si el patrón del CNE persiste el día de las elecciones y, sobre todo, durante la entrega de los primeros resultados electorales, puede ser el punto débil por el cual estalle la crisis.

Las principales fuerzas políticas que disputan las elecciones y el nuevo gobierno

La base ciudadana electoral ha ido creciendo en cada proceso electoral, como expresión del crecimiento demográfico de la sociedad hondureña. Esta base electoral en 1981, fue un poco más de 1 millón 500 mil electores, para las elecciones de 1989 ya había llegado a un poco más de los 2 millones 300 mil electores, en las del 2001 sobrepasó los 3 millones 400 mil electores, para 2009 llegó a 4 millones 600 mil electores, y para 2005 sobrepasó los 5 millones 300 mil electores. En el 2017 la base censal electoral fue de 5 millones 795 mil electores, pero la tendencia de crecimiento para las elecciones de 2021 decreció ya que el censo electoral es de 5 millones 388 mil electores.

Desde la perspectiva de la participación política electoral, el mayor porcentaje se logró en las elecciones de 1985, (84%), cuando se puso en práctica la llamada opción “B”. Una participación arriba del 70% se obtuvo en las elecciones de 1981, 1989 y 1997, una participación de más del 60% en las elecciones de 1993, 2001 y 2013, más del 50% en 2005 y 2017, y en las elecciones de 2009 fue de 49.9%¹⁸. (Ver cuadro 3).

A las elecciones primarias e internas, realizadas el 14 de marzo de 2021, asistieron las tres fuerzas políticas que tienen capacidad de competencia política efectiva en el sistema político hondureño, de las cuales surgieron los candidatos presidenciales siguientes: Nasry Juan Asfura Zablah del Partido Nacional, Iris Xiomara Castro Sarmiento de Libertad y Refundación y Yani Benjamín Rosenthal Hidalgo del Partido Liberal. (Ver cuadro 4).

Los resultados de las elecciones primarias e internas evidencian que el oficialista Partido Nacional sigue teniendo, después de la ruptura y crisis del Partido Liberal, la cantidad del voto duro y seguidores partidarios que llegan a un millón.

18 CNE, Declaratorias oficiales del TSE, https://www.cne.hn/resultados_electorales/resultados_electorales.html

Cuadro 3. **Honduras: Población electoral y participación en elecciones generales 1981-2021**

Año	Población electoral (Valores absolutos)	Votantes/ participación (valores absolutos)	Abstencionismo (valores absolutos)	Participación (%)	Abstención (%)
1981	1,546,797	1,214,779	332,018	78.5	21.5
1985	1,901,757	1,598,247	303,510	84.0	16.0
1989	2,363,448	1,799,146	564,302	76.1	23.9
1993	2,734,116	1,776,204	957,912	65.0	35.0
1997	2,901,743	2,089,698	812,045	72.0	28.0
2001	3,448,280	2,285,067	1,163,213	66.3	33.7
2005	3,976,550	2,190,398	1,786,152	55.0	45.0
2009	4,611,211	2,300,056	2,311,155	49.9	50.1
2013	5,335,112	3,275,346	2,059,766	61.4	38.6
2017	5,795,264	3,476,419	2,318,845	59.9	40.1
2021	5,388,366 ¹⁹				

Fuente: Declaratorias oficiales del Tribunal Supremo Electoral/ elecciones generales 1981-2017 https://www.cne.hn/resultados_electorales/resultados_electorales.html

Cuadro 4. **Resultados de las elecciones primarias 2021**

Partido Político	Candidato	Votos obtenidos en primarias 2021	Total de votos validos	Total de votos nulos	Total de votos en blanco)	Total de votos
Partido Nacional	Asry Juan Asfura Zablah	681,701	972,139	86,369	108,791	1,167,299
Partido Libertad y Refundación LIBRE	Iris Xiomara Castro Sarmiento	404,238	511,201	26,123	25,106	562,430
Partido Liberal	Yani Benjamín Rosenthal Hidalgo	339,001	678,370	41,460	58,867	778,697

Fuente: CNE, 2021

El Partido Liberal, en las elecciones primarias, en los últimos tres procesos electorales, mantuvo la posición de ubicarse como una segunda fuerza, manejando un promedio cercano a los 700 mil votos. El problema del Partido Liberal es que

19 Total de Enrolados de 18 años en adelante en RNP al 21 de octubre del 2021 https://www.rnp.hn/estadEnrolamiento/consulta_por_edad

en las elecciones generales no mantiene los votos del partido, sino que también decrece. En cambio, Libre, en las elecciones primarias, mantiene la tendencia de ubicarse como la tercera fuerza política, pero en las elecciones generales es la fuerza política que más crece.

Las tendencias del voto

En las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021 están participando 15 candidatos, 13 por partidos políticos y dos por movimientos independientes. Pero no nos detendremos en el análisis de estas otras fuerzas políticas y sus candidatos porque no tienen capacidad de competencia política efectiva.

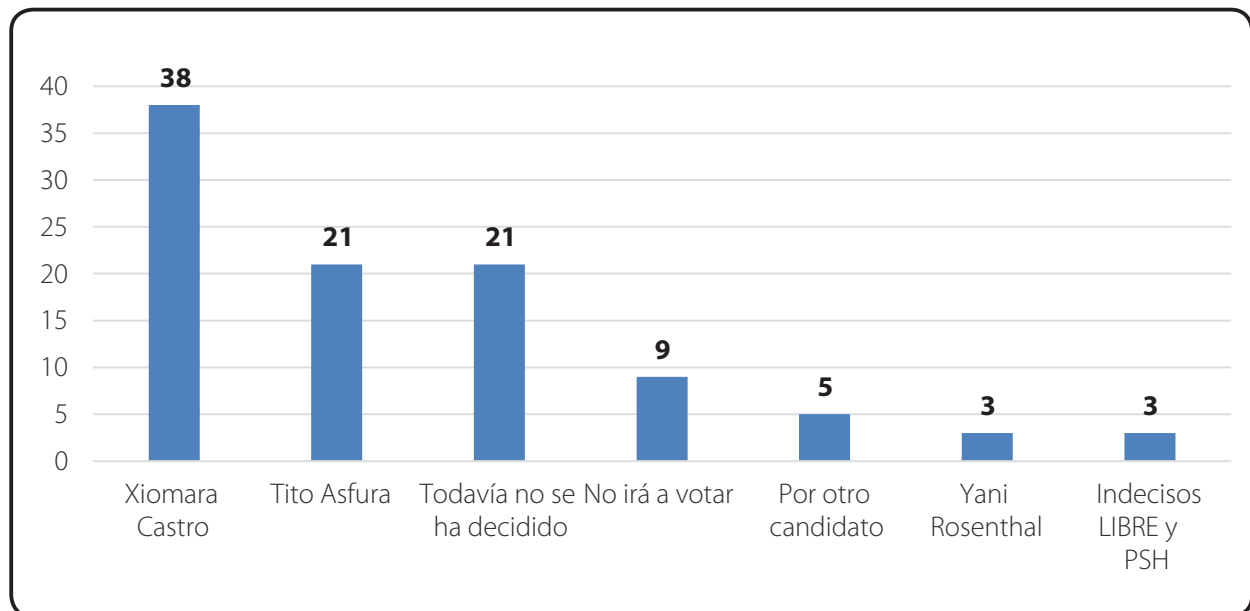
Después de las elecciones primarias, realizadas el 14 de marzo de 2021, se reafirmó que los cuatro contendientes principales eran Asfura, Rosenthal Hidalgo, Castro de Zelaya y Nasralla, quien, aunque no participó en las elecciones primarias e internas, es reconocido como un importante contendor político. Desde antes de las primarias e internas, coincidían los análisis de políticos y expertos en que la alianza de las fuerzas políticas de oposición era fundamental para derrotar al Partido Nacional y garantizar la alternabilidad política. Después de las elecciones internas se produjeron algunos acercamientos entre los partidos Liberal y Libre, sin ninguna concreción de acuerdo político. La única alianza en el nivel presidencial que se produjo es la del PSH y el PINU-SD, partidos que dieron forma a la Unión Nacional Opositora de Honduras (UNOH). Sin embargo, ya avanzado el tiempo de la campaña política, el 13 de octubre de 2021, la sociedad hondureña fue sorprendida con un acuerdo político entre Salvador Nasralla y Libre, en el que Nasralla depuso sus aspiraciones presidenciales y se incorporó a la fórmula presidencial de Xiomara Castro, como designado presidencial, al igual que la pinuista Doris Gutiérrez.

Antes del acuerdo político entre Nasralla y Libre, la disputa política principal estaba concentrada, y de manera cerrada, entre el candidato oficialista Nasry Asfura y la candidata Xiomara Castro de Libertad y Refundación. Se afirmaba que en intención de voto había un “empate técnico” y que “la moneda se encontraba en el aire”. Este hecho político cambió la correlación de fuerzas a favor de Xiomara Castro. En una encuesta realizada por el CESPAD, durante la semana en que se

produjo el acuerdo político, Xiomara Castro llegó a intención de voto de un 38%, contra 21% de Asfura y 3% de Yani Rosenthal²⁰.

En esencia, frente a las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021, se configuraron dos bloques políticos que representan proyectos políticos diferenciados. Uno es el bloque del continuismo y del pacto de impunidad, liderado por el Partido Nacional, que incorpora como aliados al sector más conservador y corrupto del Partido Liberal, y varias de las fuerzas políticas minoritarias y sus candidaturas presidenciales. El otro bloque es el de la alternabilidad política y la búsqueda de re-instalar la democracia y el Estado de Derecho, que encabeza Libre e incorpora en alianza al PSH, al PINU-SD y algunos sectores del Partido Liberal.

Gráfico 1: **Intención del voto presidencial después de la alianza Castro-Nasralla**



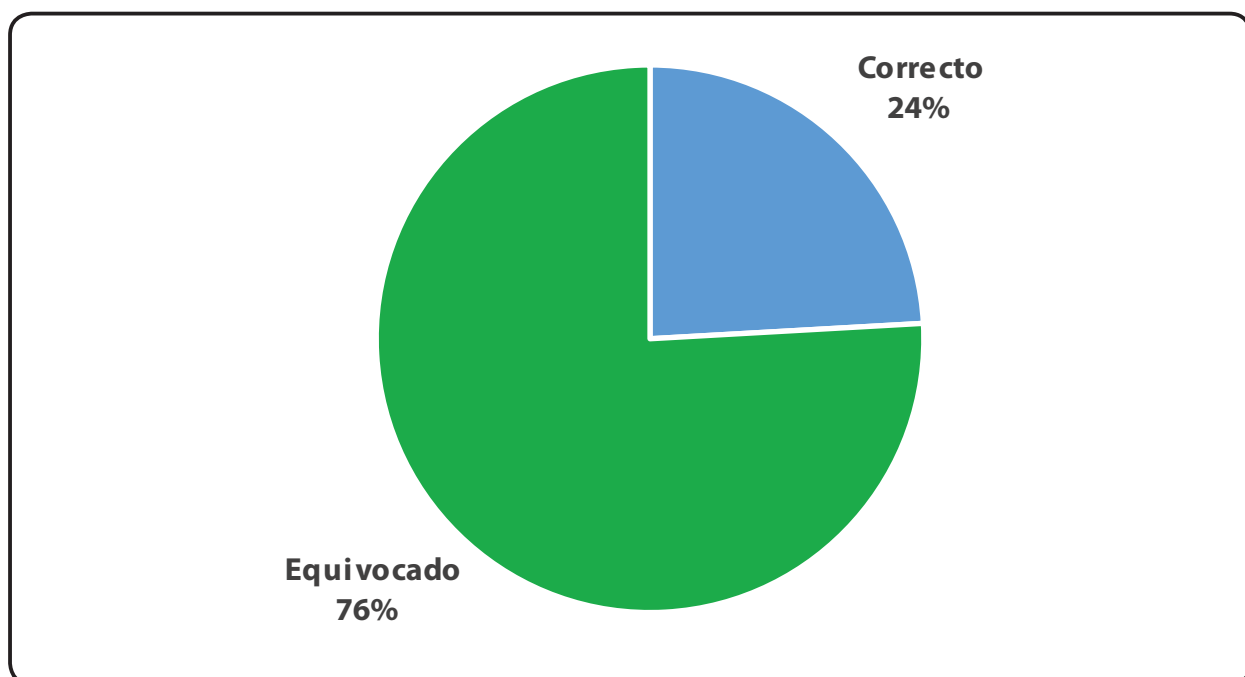
Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

¿Qué explica esta tendencia favorable a la alianza Xiomara Castro -Nasralla? La respuesta a esta interrogante está constituida por varios factores. El primero, es la evaluación ciudadana ampliamente negativa de la gestión del gobier-

20 CESPAD, "Encuesta del CESPAD", 27 de octubre 2021, <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/10/Encuesta-CESPAD-Oct-2021.pdf>

no que preside Juan Orlando Hernández. El 76% considera que el país va por el rumbo equivocado y sólo el 24% sostiene que el país va por el rumbo correcto. La ciudadanía también piensa que el gobierno ha tenido una muy mala gestión de la pandemia, del empleo, de la salud pública y de la educación pública, y que la corrupción, la pobreza y el desempleo han aumentado. Esta percepción ciudadana potencia el voto de castigo en contra del Partido Nacional y termina beneficiando a quien lo representa, en este caso, Xiomara Castro²¹.

Gráfico 2: **Consideración del rumbo del país bajo el mando del gobierno actual**



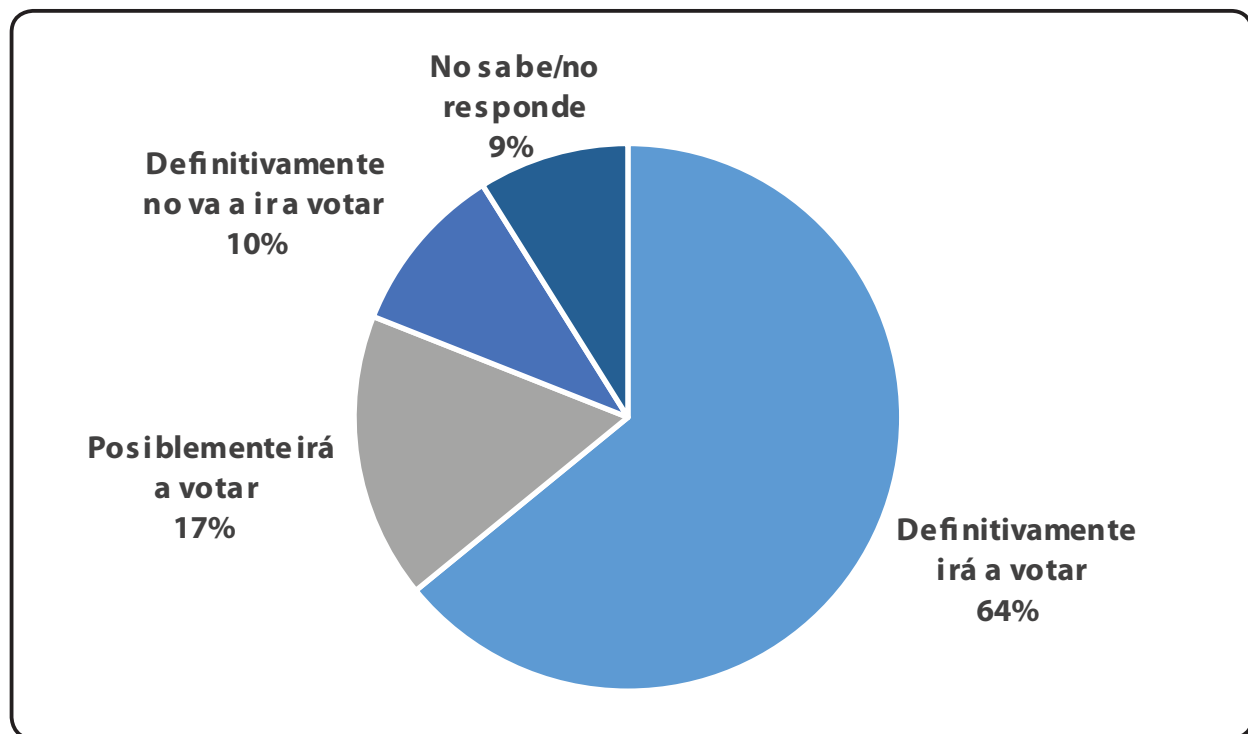
Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

El segundo factor que favorece la tendencia del voto de la alianza Castro-Nasralla, es la participación político electoral de la ciudadanía. Una hipótesis plausible que ha estado presente en el análisis electoral, es que la amplia participación política estaría favoreciendo a las fuerzas políticas de oposición y el abstencionismo estaría favoreciendo al candidato oficialista del Partido Nacional. Lo anterior se explica porque la apuesta estratégica del Partido Nacional es movilizar el

21 CESPAD, “Encuesta del CESPAD”, 27 de octubre 2021, <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/10/Encuesta-CESPAD-Oct-2021.pdf>

voto duro partidario, mientras que el desafío de la oposición, ahora de la alianza Castro-Nasralla, es movilizar el voto llamado “independiente” o sin pertenencia partidaria dura. En octubre de 2021, a 30 días de las elecciones, el 64.1% de la ciudadanía afirmó que “definitivamente irá a votar”, el 16.9 % que “posiblemente irá a votar”, el 10.1% que “definitivamente no va a ir a votar” y el 8.9% “no sabe o no responde”²².

Gráfico 3: **Participación ciudadana en las elecciones generales 2021**



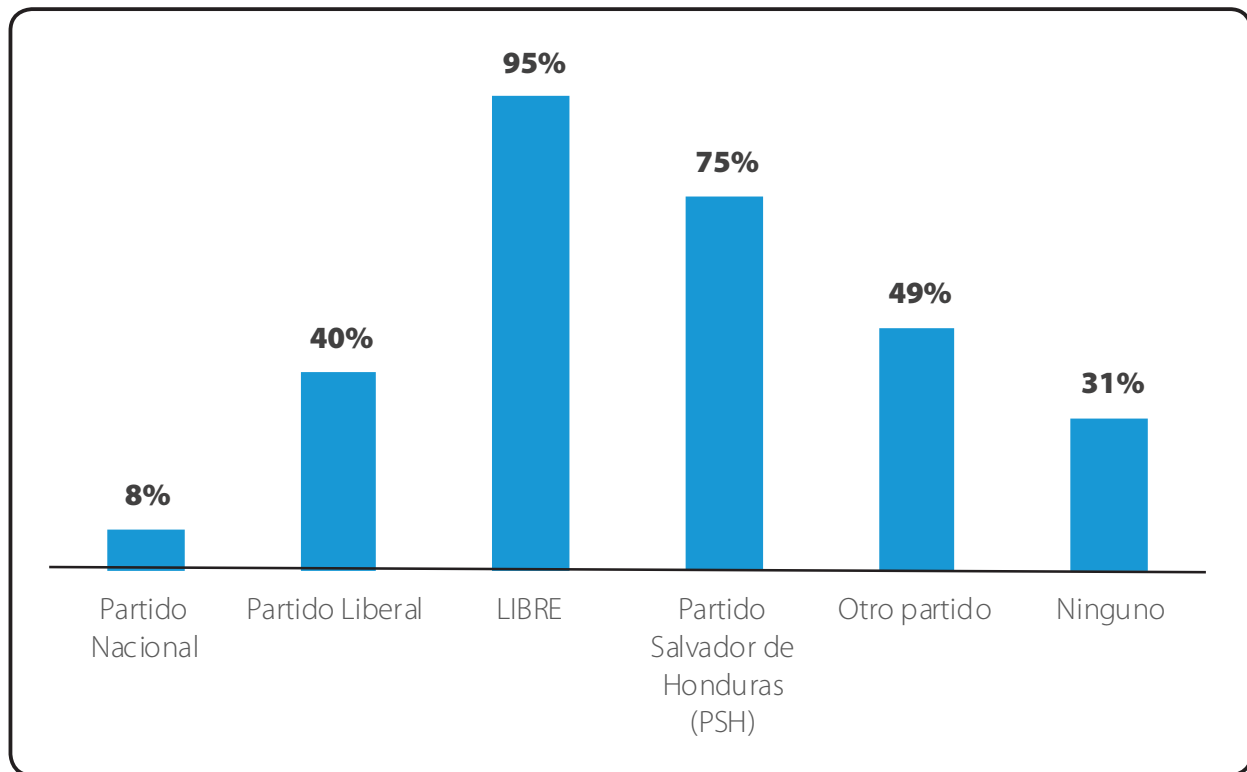
Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

El tercer factor que favorece la intención de voto de Castro-Nasralla, es que esta alianza ha catalizado el voto de castigo y el voto útil. En otras palabras, hay una fuerte corriente ciudadana electoral para votar por el candidato/a que tenga mayores posibilidades de derrotar al Partido Nacional, aunque no sea el candidato/a con el que realmente simpatiza. Esto ha generado un “efecto dominó electoral” o “bola de nieve electoral”, que está llevando a que la fórmula Castro-Nasralla no

22 CESPAD, “Encuesta del CESPAD”, 27 de octubre 2021, <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/10/Encuesta-CESPAD-Oct-2021.pdf>

sólo obtenga los votos de los seguidores de Libre y de Nasralla, sino que también están obteniendo el voto de los simpatizantes de otros partidos políticos y de otros candidatos. Así las cosas, la alianza que encabeza Xiomara Castro retiene el 95% de los votos de Libre, atrae el voto del 75% de los seguidores de Salvador Nasralla, lo cual invalida el argumento del Partido Nacional de que los nasrallistas no votarían por Xiomara Castro, y atrae los votos de otros partidos políticos como el 8% de los nacionalistas, el 40% de los liberales y el 49% de ciudadanos de otros partidos políticos o candidatos²³.

Gráfico 4: **Disposición ciudadana a votar por la Alianza entre Salvador Nasralla y el partido LIBRE**



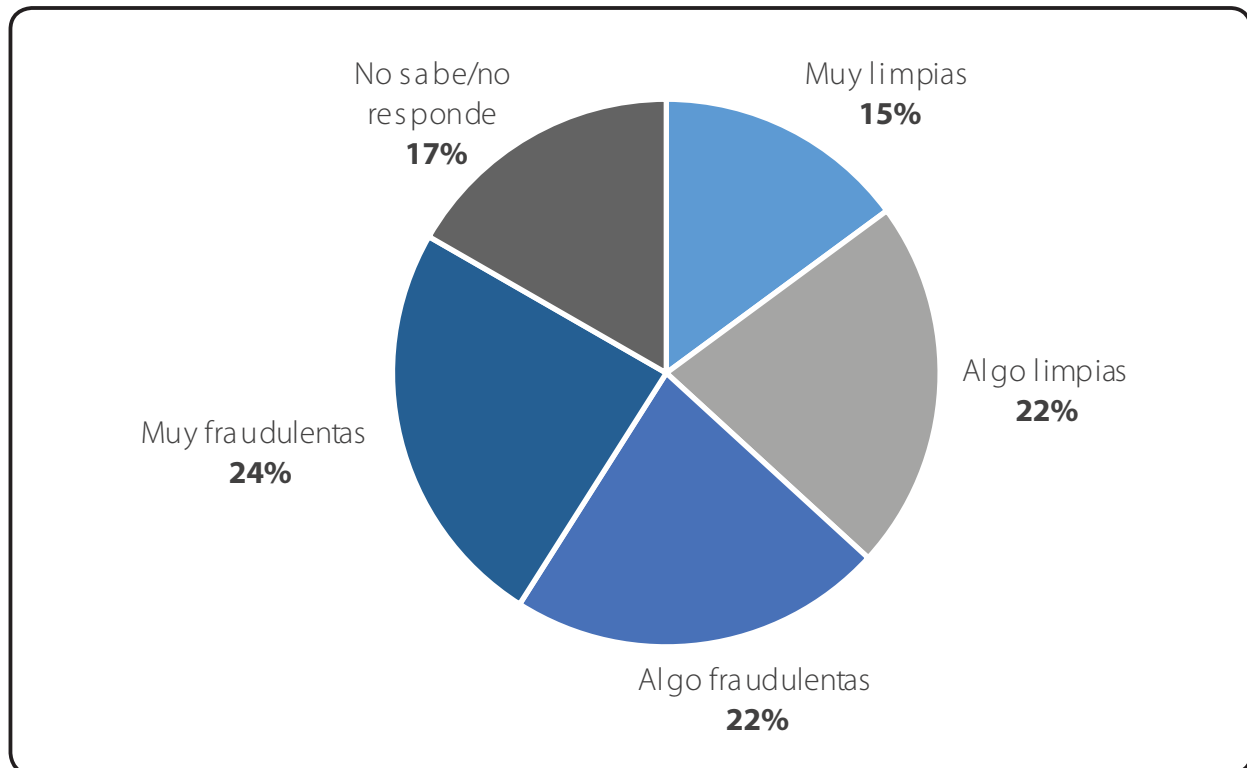
Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

Un tema importante que no se puede dejar de lado, es la percepción ciudadana acerca del contexto en que se desarrollarán las elecciones. Un 24.3% de la ciudadanía piensa que las elecciones serán “muy fraudulentas” y un 22.2% piensa que

23 CESPAD, “Encuesta del CESPAD”, 27 de octubre 2021, <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/10/Encuesta-CESPAD-Oct-2021.pdf>

serán “algo fraudulentas”; por tanto estamos ante un 46.5% que considera que habrá fraude en las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021. Mientras que un 14.9% considera que serán muy limpias y 21.9% algo limpias. Esto significa que sólo el 36.8 cree que habrá elecciones limpias²⁴.

Gráfico 5: **Expectativa ciudadana sobre las elecciones generales 2021**

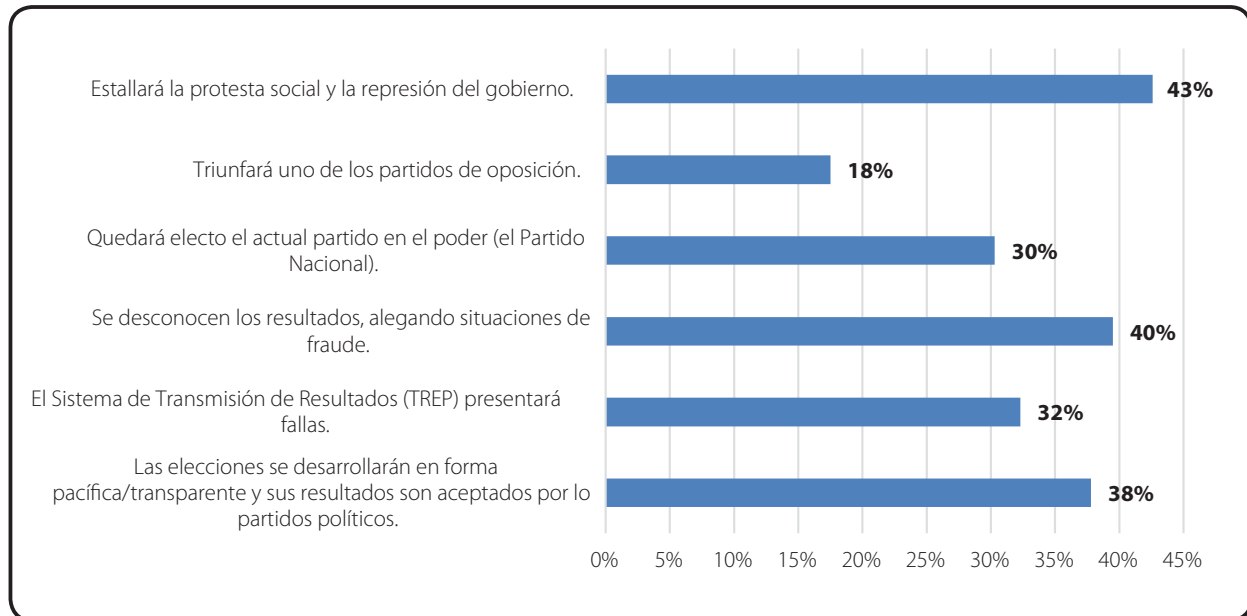


Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

En cuanto al ambiente pos-electoral, 40% de la ciudadanía piensa que los contendientes desconocerán los resultados y alegarán fraude, y el 43% que estallarán las protestas sociales y la represión del Gobierno²⁵.

24 Ibid.

25 CESPAD, “Encuesta del CESPAD”, 27 de octubre 2021, <http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2021/10/Encuesta-CESPAD-Oct-2021.pdf>

Gráfico 6: **Escenarios elecciones generales 2021**

Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

La dinámica del movimiento social en la coyuntura electoral

El eje que más ha movilizó a la ciudadanía en la coyuntura electoral es la lucha y resistencia contra las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Diversos y múltiples actores de la sociedad hondureña han rechazado la Ley de las ZEDE y sus implicaciones. Contra ese proyecto se han pronunciado actores académicos como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y la Facultad de Derecho de la UNAH, los que argumentaron, de manera contundente, la inconstitucionalidad de la Ley. También han rechazado las ZEDE actores gremiales como algunos sindicatos y hasta el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Pero los actores centrales en la lucha son las comunidades rurales y los pueblos originarios, sobre todo los que están siendo amenazados y afectados por las concesiones territoriales. Además, hay que agregar que existe una opinión pública amplia que rechaza la Ley de las ZEDE y que propone su derogación.

Según denuncias de diferentes movimientos y organizaciones de la sociedad civil, hay un proceso de instalación de unas 23 Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, situación que ha llevado al desarrollo de cabildos abiertos, como un ejer-

cicio democrático para declarar a los “municipios libres de ZEDE”. Esta instancia de participación ciudadana supone escuchar y cumplir la voluntad del pueblo, a través de la participación de los gobiernos locales de diversos municipios del país. La población ha manifestado su descontento mediante la protesta social, registrando 52 acciones de protesta contra las ZEDE en diversos departamentos del país, al cierre del tercer trimestre 2021²⁶. Sobre este tema se puede afirmar que la lucha y las movilizaciones han mantenido un grado importante de intensidad y, como ya se afirmó, una amplia opinión pública favorable. Pero, aunque el movimiento se ha mantenido activo a nivel local y regional, hasta ahora, no ha podido alcanzar movilizaciones nacionales de gran envergadura.

Los diferentes actores han puesto en práctica un conjunto de formas de lucha o repertorios de acción, que han consistido en: foros, conferencias de prensa, acciones legales como amparos de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional, plantones en espacios públicos, movilizaciones callejeras y una de las acciones más interesantes (por el nivel de masificación que está alcanzando) son los cabildos abiertos municipales. Según el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), al 23 de octubre del 2021, había 41 municipios libres de ZEDE. Es decir, que han realizado cabildos abiertos y han acordado declararse como tales. Mientras, 11 municipios están en proceso, o sea, que falta la certificación del acuerdo de cabildo abierto mediante el que se declararon libres de esos proyectos, y 246 se toman como indefinidos porque no se han pronunciado al respecto²⁷. Entre los departamentos que tienen mayor cantidad de municipios libres de las ZEDE se encuentra Atlántida, con 7 de sus 8 municipios, con esa declaratoria; solo falta El Provenir para que todo el departamento esté en esa condición. El otro departamento es Colón, el que tiene declarado libre de ZEDEs 6 de sus 10 municipios. Y Roatán, que cuenta con dos de sus cuatro municipios con esa declaratoria.

Hasta el momento de elaborar este análisis, no existe una plataforma de organizaciones sociales que hayan desarrollado un planteamiento sobre la situación del país, incluyendo las demandas sociales a los partidos políticos y a sus candidatos. Por el discurso público, se podría deducir que las demandas principales de

26 Observatorio de protesta social, C-Libre, octubre 2021, http://www.clibrehonduras.com/cl/images/Doc/boletin_3_trimestre_2021.pdf

27 CNA, <https://www.cna.hn/municipios-libres-de-zede/> al 23 de octubre 2021

los movimientos sociales giran alrededor de: elecciones limpias y transparentes, no fraudulentas, derogación de la Ley de ZEDE y de los diferentes tipos de concesionamientos territoriales; transparencia y castigo a los corruptos, elección de funcionarios que actúen de manera autónoma, independiente y comprometida con sus responsabilidades institucionales en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Superior de Cuentas, en el Ministerio Público, y similares. Asimismo, respeto y defensa de los derechos humanos; respeto y defensa de los bienes comunes de las comunidades y de los pueblos originarios; respeto a los derechos e inclusión de los grupos sociales más excluidos y marginados, y garantizar la seguridad ciudadana, entre otros.

Desde los movimientos sociales, un tema importante es terminar con la criminalización de las protestas y de los activistas y defensores de los derechos humanos. Recientemente el Congreso Nacional aprobó reformas a la legislación nacional sobre los tipos penales de usurpación y desplazamiento forzado, usados actualmente para criminalizar y judicializar las acciones de protesta social y exigencia de derechos de organizaciones defensoras de derechos humanos, articuladas en organizaciones campesinas, pueblos indígenas, negros y movimientos sociales²⁸. Los cambios en la Ley Penal se producen a dos meses de las Elecciones Generales, en las que existe la posibilidad que deriven en múltiples manifestaciones de protesta social²⁹.

3) Honduras: los escenarios probables

En este apartado se abordan las tendencias principales del contexto y de la coyuntura, a partir de las que se definen los escenarios probables. Luego se hace una descripción de cada uno de los escenarios y se valoran los grados o niveles de probabilidad de cada escenario; los actores clave de cada escenario, las probabilidades de que el escenario se materialice y, los desafíos o estrategias de actuación de las fuerzas progresistas y populares, en cada uno de los escenarios.

28 Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en Honduras, 8 de octubre 2021, <http://im-defensoras.org/2021/10/alerta-urgente-honduras-congreso-nacional-aprueba-reformas-al-codigo-penal-que-atentan-contra-la-protesta-social-y-el-legitimo-ejercicio-y-defensa-de-derechos-humanos/>

29 Ibid.

Antes de abordar el tema específico de los escenarios, se abordarán las tendencias principales del contexto y la coyuntura.

1. *Estados Unidos con problemas de control y hegemonía en la región centro-americana, en especial en los países del norte de Centroamérica.* El control sólido que los Estados Unidos ha mantenido en los países del norte de Centroamérica está enfrentando dificultades. Los gobiernos de El Salvador y Guatemala han desafiado a los Estados Unidos destituyendo funcionarios de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público, posibilitando la concentración de poder y fortaleciendo los pactos de impunidad. Estados Unidos ha incluido a varios funcionarios de esos países en la lista de corruptos, y los gobiernos han desoído y mostrado indiferencia ante esa reacción.
2. *Una macro-economía estable y una microeconomía que expresa las grandes desigualdades económicas.* La economía hondureña, en general, ha sido de bajo crecimiento (entre tres y cuatro promedio) y en los últimos años con algunas caídas o decrementos como en el contexto del golpe de Estado de 2009 y en el 2020, el de la pandemia del COVID 19 y de los huracanes Eta y Iota. El problema con la economía hondureña es que no logra generar empleo masivo ni de calidad, quedando una gran masa de hondureños/as, sobre todo jóvenes, en situación de empleo precario o desempleo. Además, es una economía con fuerte concentración de la riqueza, por la desigualdad existente.
3. *Condiciones de vida precarias, producto del incremento de la pobreza, el desempleo y el deterioro de los derechos sociales.* La pobreza, tanto relativa como extrema, es persistente. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que luego eliminaron de su página de internet, la pobreza, en el contexto de pandemia de la COVID-19, llegó a 73.6% la relativa y 59.7 la extrema. Según el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) la pandemia tuvo un impacto fuerte en el problema del desempleo. En el contexto de la pandemia, más un millón de personas (1, 117,103) se sumaron a las personas con problemas de empleo, llegando a un acumulado de casi cuatro millones de personas (3, 894,467) con problemas de empleo a nivel nacional. Uno de los datos más preocupantes es que más de 700 mil personas (708,608) “están desalentadas”, es decir, ya ni buscan trabajo³⁰. Estos

30 De cada 10 asalariados 3 perdieron su empleo en 2020, Proceso Digital, 19 de agosto 2021, <https://proceso.hn/de-cada-10-asalariados-3-perdieron-su-empleo-en-2020-destaca-informe-del-cohep/>

factores estructurales ayudan a explicar los crecientes flujos migratorios hacia los EEUU y otros países. Solo en el cierre del año fiscal del 2021, más de 319,000 hondureños fueron registrados por las autoridades estadounidenses en la frontera suroeste³¹.

4. *Bajo apoyo a la democracia y tendencias autoritarias en la ciudadanía hondureña.* Honduras, al igual que varios países de América Latina, no cuenta con una cultura política democrática extendida y profunda, más bien ha estado signada por una larga historia de autoritarismos. Los mejores momentos de apoyo a la democracia, Honduras los experimentó entre 1997 y 1999, antes y después del huracán y tormenta tropical Mitch, cuyo apoyo llegó a un 63 y 64%. Sin embargo, ese apoyo siguió un proceso de deterioro profundo, llegando, en el 2020, a apenas un 30%. Este bajo apoyo a la democracia también está relacionado con la satisfacción con la democracia. En el 2020 la satisfacción con la democracia era apenas del 16% frente a un 84% de insatisfacción. Lo más preocupante, es que también existe en la ciudadanía tendencias autoritarias fuertes: un 62% estaría dispuesto a apoyar un gobierno no democrático y un 42% un gobierno militar, si se les resuelven algunos problemas³².
5. *La pérdida del Estado de derecho y la crisis de confianza institucional.* Las diferentes mediciones nacionales e internacionales expresan el deterioro del Estado de derecho y de la confianza en la institucionalidad estatal. Los indicadores del deterioro del Estado de derecho son: la concentración del poder, la desigualdad ante la ley, la justicia selectiva, la opacidad y falta de transparencia (corrupción). Además, las principales instituciones del Estado tienen elevados índices de desconfianza ciudadana.
6. *Los votantes independientes constituyen uno de los grandes electores en las elecciones del 28 de noviembre 2021.* Un fenómeno de la política hondureña, relativamente reciente, son los cambios en la fidelidad partidaria, conocida como voto duro, y el crecimiento acelerado del llamado voto independiente, que llega al 50% y se alimenta de los miles de jóvenes que se incorporan como nuevos electores cada cuatro años.
7. *Institucionalidad electoral, el eslabón más débil, por dónde se puede romper la cadena electoral.* El Consejo Nacional Electoral constituye, como parte de

31 Congressional Research Service. 2021 Elections in Honduras. Pág. 2.

32 Latinobarómetro, Informe 2021, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

la institucionalidad electoral, el eslabón más débil por donde se puede romper la cadena electoral y desatarse una nueva crisis política. En decisiones fundamentales del CNE ha quedado evidenciado, como la contratación de la empresa SMA y la inscripción o no de las alianzas, que priva la ausencia de consensos y las decisiones han sido dos a uno. Unas veces, el doble voto ha estado conformado por Libre y el Partido Liberal, y otras conformado por el Partido Nacional y Partido Liberal.

8. *Los competidores principales en la contienda política del 28 de noviembre de 2021.* En las últimas semanas, la intención del voto ha quedado claramente definida a favor de la candidatura presidencial de Xiomara Castro, que representa una coalición multipartidaria de hecho. Sin embargo, el Partido Nacional ha puesto en marcha una estrategia basada en los ejes siguientes: A. El manejo de información y proceso automatizado que tienen de todos sus votantes y beneficiarios de los programas sociales asistencialistas, lo que les permite tener un contacto y monitoreo sistemático con sus potenciales electores. B. El uso de ayudas y dinero de los programas asistencialistas para comprometer el voto o la compra del mismo, de las familias beneficiarias. C. La campaña de odio, centrada de manera fundamentalista en el anticomunismo y el aborto.

Breve descripción de los escenarios posibles

Dos dinámicas están en disputa en la contienda política, en el contexto de las elecciones de noviembre 2021 y más allá. Estos escenarios están pensados no para el 28 o 29 de noviembre, aunque son su punto de partida, sino para un horizonte de tiempo de mediano plazo, es decir, que nos ayuden a interpretar y actuar sobre la dinámica política en, por lo menos, el 2022.

- 1) **Dinámicas hacia el estancamiento y/o agudización de la crisis de la democracia.** Estas dinámicas pueden producir, al menos dos escenarios:

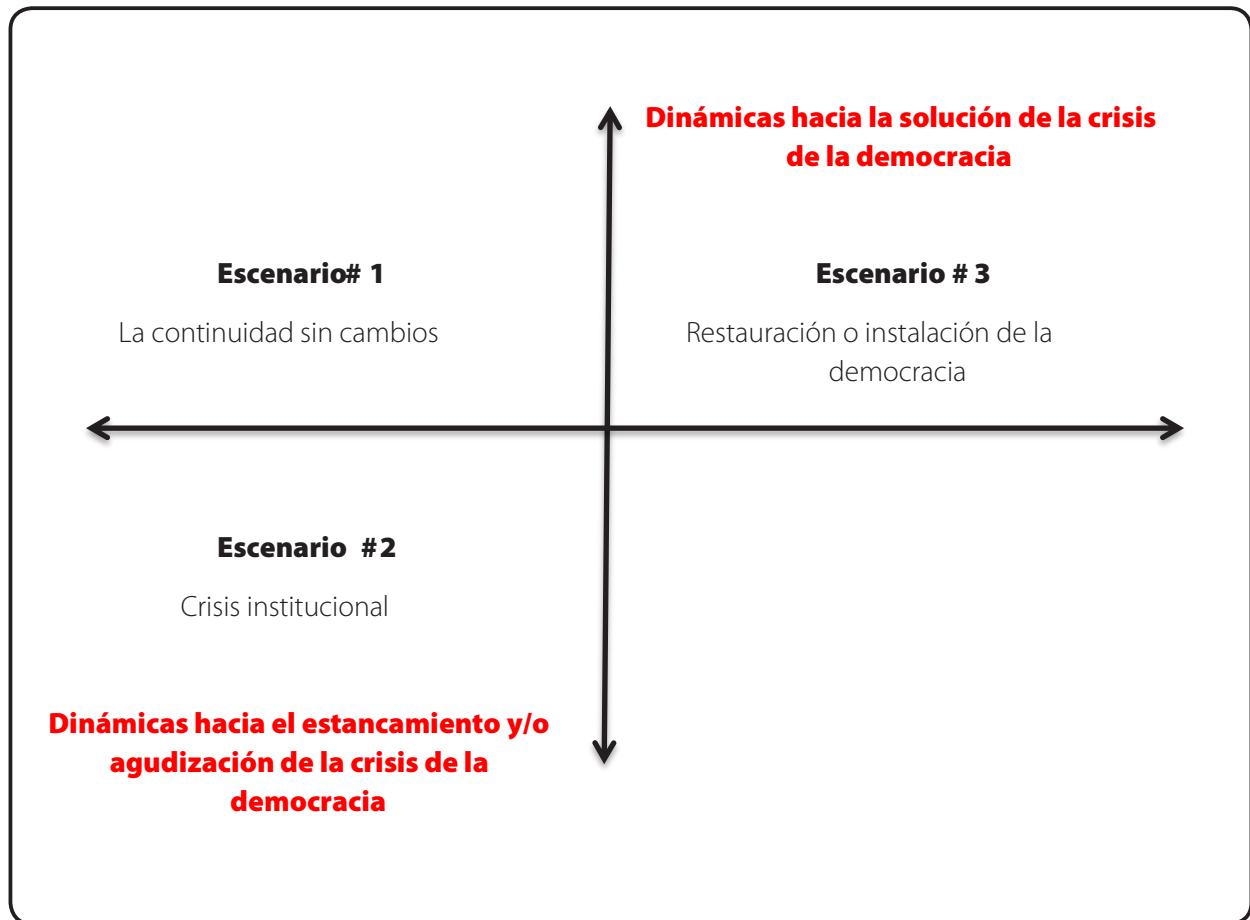
Escenario 1. **La continuidad sin cambios**, que puede ser bajo la formalidad democrática o puede ser bajo el fraude, la ilegitimidad y el autoritarismo.

Escenario 2. **El de la crisis institucional.**

2) Dinámicas hacia la solución de la crisis de la democracia.

Escenario 3. Impulsada por las anteriores. **Restauración o instalación de la democracia.**

Gráfico 7: **Escenarios posibles de mediano plazo**



Fuente: Encuesta del CESPAD, octubre 2021.

El escenario #1: la continuidad sin cambios

Este escenario estaría determinado por el continuismo del Partido Nacional en el Gobierno. Este continuismo podría tener dos modalidades. Un continuismo bajo la formalidad democrática electoral, lo que significa que el Partido Nacional gana las elecciones y los resultados son aceptados por las fuerzas políticas de la oposición, aunque su triunfo tenga como base el clientelismo electoral y la “compra de votos”.

La segunda variante es el continuismo que se imponga recurriendo al fraude y, por lo tanto, a la ilegitimidad y el autoritarismo; pero las fuerzas de oposición no logran hacerle frente al fraude y este llega a imponerse sin mayores problemas.

El continuismo, bajo cualquiera de las dos variables, implica la clausura del cambio, la profundización de la crisis ya existente y, sobre todo, la continuidad del grupo criminal que ha gobernado los últimos 12 años. Esta situación llevaría a una profundización de la multi-crisis de la sociedad hondureña y la agudización de problemas como la pobreza, el desempleo, la desigualdad, el desencanto ciudadano con la democracia, la pérdida del Estado de derecho y el incremento de la corrupción, la impunidad y la desconfianza ciudadana en la institucionalidad.

De imponerse un escenario de este tipo se abriría una etapa de mayor inestabilidad política, con amenazas recurrentes a desarrollarse crisis de ingobernabilidad. Para garantizar el orden, el gobierno tendría que profundizar su esencia autoritaria, haciendo uso de la fuerza y la represión, lo que implicaría violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Se produciría una mayor reducción de los espacios cívicos y mayores amenazas a los derechos civiles y políticos. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de los Movimientos Sociales harían su trabajo en condiciones más adversas de las que han enfrentado en la última década.

Es plausible sostener que los flujos migratorios se incrementarían hacia los Estados Unidos, tanto por los factores estructurales arriba señalados, como por la crisis climática, la violencia y la inestabilidad política. Un hecho comprobado es que la migración y las remesas son totalmente funcionales al actual modelo económico; expulsar a los excluidos para que sostengan la economía diseñada para favorecer a una pequeña élite extractivista, corrupta y voraz, es una dinámica impulsada por los grupos dominantes. En el 2020, los ingresos por remesas fueron 5,736,6 millones de dólares, los que representan el 20% del PIB, siendo mayores que las exportaciones por maquila (3,391,000 millones de dólares) y la inversión extranjera directa (224 millones de dólares recibidos)³³.

33 Fuentes: BCH y CEPAL.

La dinámica de los actores en este escenario

Desde la perspectiva de los actores, este escenario implicaría que el Partido Nacional logre reducir o revertir la tendencia de intención del voto favorable a la alianza Castro-Nasralla, y lograr imponerse en las elecciones por la vía de la formalidad democrática o por la vía del fraude. El Partido Nacional tendría que estar dispuesto a no permitir la alternabilidad en el gobierno y a asumir las consecuencias políticas que sean necesarias.

En este escenario, Las Fuerzas Armadas estarían actuando de manera tolerante y hasta cómplice con el régimen del Partido Nacional, sobre todo en la variante de continuismo por la vía del fraude. Las Fuerzas Armadas tendrían que estar dispuestas a reprimir y abusar de la fuerza, incluyendo la posibilidad de disparar y matar durante las protestas que se generen. Asimismo, tendrían que actuar de manera similar o peor que como lo hicieron en la crisis política del golpe de Estado del 28 de junio de 2009 y en la crisis política post-electoral del 2017.

Las fuerzas de oposición política tendrían como espacio privilegiado de actuación política el Congreso Nacional, con mayores posibilidades si el Partido Nacional no logra controlarlo, como en el periodo gubernamental de 2018-2022. Lo más probable es que en lo interno del Congreso se conformen dos alianzas, la del oficialismo liderada por el Partido Nacional y la de la oposición, integrada con diputados/as de Libre, del PSH, del PINUSD y algunos liberales.

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales mantendrían una lucha abierta frente al régimen, para evitar mayores retrocesos democráticos y en la defensa de los derechos humanos. El contexto político sería muy hostil hacia las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y las fuerzas políticas progresistas, en general.

La política extractivista se profundizaría, afectando los derechos sobre la naturaleza de comunidades agrarias, indígenas y afro descendientes. El proyecto de las ZEDE tendría un mayor espacio para su desarrollo. Asimismo, se escalaría la conflictividad socio ambiental, la infracción de los derechos humanos y la restricción de las libertades ciudadanas.

La articulación de las fuerzas sociales será uno de los principales desafíos a asumir, buscando superar los protagonismos y la fragmentación. De otra mane-

ra será difícil enfrentar la fuerte ofensiva de los grupos de poder. La solidaridad internacional y el rol del sistema interamericano y de las Naciones Unidas en defensa de los derechos humanos se tornarán más importantes. Honduras será un sitio extremadamente peligroso para las luchas democráticas y promoción de los derechos de los sectores más vulnerables: pueblos originarios, mujeres, personas LGTB, defensoras y defensores de derechos humanos.

¿Qué posibilidad tiene ese escenario de concretarse?

Este es un escenario no deseable, pero con muchas probabilidades de que se materialice. El contexto le es muy favorable, pero en buena medida dependerá de la actuación de los diferentes actores. La oposición social y política tiene un desafío grande para evitar que este escenario tome forma y se consolide.

Escenario # 2: Crisis institucional

Este escenario está determinado en que después de las elecciones del 28 de noviembre, ya sea que triunfe la oposición o el oficialismo, los resultados no son aceptados por el contendor perdedor. La pugna fuerte entre los partidos políticos se expresa como una crisis de la institucionalidad electoral, especialmente en el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Ante la crisis del CNE, el Partido Nacional busca asumir sus competencias a través del Congreso Nacional (artículo 205 de la Constitución), en el conteo de las actas y declarar al ganador, y la alianza Castro-Nasralla recurre a las calles, lo que lleva al estallido de la crisis política.

Si se desata una crisis política institucional de estas dimensiones, podría implicar que no pueda garantizarse la gobernabilidad ni el continuismo, ni que la oposición logre consolidarse como el gobierno electo. En la medida que la crisis política post-electoral se prolongue y agudice, podrían anularse las elecciones y prolongarse el gobierno actual, aprovechando el control del Congreso Nacional que el Partido Nacional tiene. Si la crisis alcanza grados de profundidad inimaginables, se puede presentar la variable de que los militares asumen el gobierno, aunque sea de manera temporal, lo que podría, eventualmente, llevar a una Asamblea Nacional Constituyente, como desenlace.

Un escenario como este, podría estar potenciado por algunas tendencias autoritarias en la sociedad hondureña. La encuesta de Latinobarómetro del 2021 evidencia que el 42% de los hondureños y hondureñas tienen la predisposición de apoyar a un gobierno militar, si este contribuye a solucionarles algunos problemas, y el 62% tiene la predisposición de apoyar a un gobierno no democrático, si de igual manera se les resuelven algunas necesidades. De concretarse un escenario como este, afincado en la variante de anulación de las elecciones, y de prolongarse el gobierno actual, se generaría una inestabilidad política permanente. Si es en la variante que los militares asumen el gobierno temporalmente, podrían generar una estabilidad democrática centrada en la fuerza, el autoritarismo y el uso de la represión.

Al igual que en el primer escenario propuesto, los flujos migratorios se incrementarán, independientemente de las políticas del gobierno de los Estados Unidos y de los eventuales arreglos a que pueda llegar con un gobierno provisional, el que sólo podrá administrar las múltiples crisis, pero no gestionar salidas sostenibles e incluyentes en beneficio de las grandes mayorías. El incremento del flujo migratorio ya no será sólo por razones económicas y climáticas, sino que también políticas.

La dinámica de los actores en este escenario

En este escenario son clave los actores como el Partido Nacional, Juan Orlando Hernández, la alianza Castro-Nasralla (Libre y PSH), el Partido Liberal, las Fuerzas Armadas, la institucionalidad electoral, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, los empresarios y la ciudadanía, y sus formas organizativas. La materialización de este escenario asume posibilidades ante un triunfo estrecho, ya sea del oficialismo o de la alianza Castro-Nasralla. Además de los resultados estrechos, tendría que producirse una no aceptación de los mismos. Este escenario implica que el presidente Juan Orlando Hernández y quienes tienen el control en el Partido Nacional estén dispuestos y valoren, que es preferible generar cualquier crisis política, sin importar sus dimensiones y consecuencias, antes que salir del gobierno.

La alianza opositora, en este escenario, no está dispuesta a tolerar el continuismo mediante el fraude u otro tipo de estratagema. Así que está dispuesta a dar la pelea en las calles, y para ello cuenta con el apoyo de sectores importantes de la ciu-

dadanía, de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil. Este escenario también implicaría que las Fuerzas Armadas están dispuestas a apoyar una aventura continuista, ilegal e ilegítima, de Juan Orlando Hernández y el Partido Nacional, o en caso de una crisis extremadamente aguda, dispuestas a asumir el gobierno de manera temporal para luego buscar una salida política. De igual manera, las Fuerzas Armadas están resueltas a asumir el costo político que este escenario implicaría.

En un escenario como este, el Congreso Nacional se disolvería y las fuerzas de oposición tendrían como principal, y casi único espacio de actuación, las calles. De igual manera, los movimientos sociales y la ciudadanía tienen en las calles, su principal espacio de actuación política. Los Estados Unidos, aún en la época Biden, mantienen su ya tradicional actuación política ambigua, con respecto al gobierno de Honduras.

¿Qué posibilidad tiene ese escenario de concretarse?

Este escenario, al igual que el anterior, es no deseable y tampoco tiene mayores probabilidades de realización. Es un escenario de probabilidades intermedias, cuya materialización está muy condicionada por el estallido de una crisis post-electoral, y por el riesgo que estén dispuestos a correr los militares.

Desafíos de actuación de los sectores democráticos, progresistas y populares

En caso de que uno de los dos escenarios anteriores se imponga, las fuerzas democráticas y progresistas enfrentarán desafíos como los siguientes:

- Articularse en una plataforma amplia de actores sociales y políticos para enfrentar la continuidad del régimen dictatorial del Partido Nacional, con base en una agenda o programa básico de actuación política. Este programa básico debería tomar como punto de partida las propuestas de planes de gobierno de los partidos de oposición, especialmente de Libre y el PSH y las demandas ciudadanas que son planteadas desde las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales.
- Construir una estrategia de lucha contra la dictadura nacionalista, que debe contemplar todos los espacios existentes en el ámbito nacional e internacional. Bajo

esta estrategia de lucha integral, se actuaría en la dimensión jurídica institucional, aprovechando los pequeños espacios que pueda dejar el régimen. La actuación política institucional debe privilegiar espacios como el Congreso Nacional (en el primer escenario, no en el segundo), y la política disruptiva debe desarrollarse en las calles, carreteras y espacios públicos. A lo anterior, hay que incorporar la denuncia permanente en el ámbito internacional.

Sin embargo, en este escenario también existe el alto riesgo que se extinga todo espacio de actuación democrática, quedando como únicas opciones el exilio o la actuación en condiciones de semiclandestinidad. La prensa independiente será clausurada o seriamente controlada.

Escenario # 3: Restauración o instalación de la democracia

Ante los graves retrocesos democráticos en el Estado de derecho y en los procesos electorales, el escenario más deseable es el de la “restauración” o instalación de la democracia. Ante el agotamiento que evidencia la democracia hondureña, es necesaria una nueva transición política democrática, para dar un nuevo impulso democrático a la sociedad hondureña. Para entrar en este escenario es crucial que triunfe en las elecciones generales del 28 de noviembre del 2021, una fuerza política de la oposición, especialmente la alianza Castro-Nasralla. Para el avance hacia una democracia de calidad, será clave que la alternabilidad de la oposición se produzca en contexto de estabilidad política, lo cual implica que el Partido Nacional acepte el triunfo de la oposición, sin provocar una crisis política post-electoral.

Para la reinstalación de la democracia será fundamental la conformación del Congreso Nacional, que en los últimos 12 años ha sido el espacio político privilegiado para la construcción de la protección de las redes de corrupción e impunidad. Ha sido, también, el principal centro político de destrucción del Estado de derecho. Será clave que las fuerzas políticas de la alianza de oposición logren tener, en conjunto, una representación política mayoritaria, que les permita cumplir con la promesa de derogar varias leyes que están relacionadas con las Zonas Especiales de Desarrollo y Empleo, y con la corrupción y la impunidad.

El avance de este escenario, sólo será posible a través de un proceso de cambio pactado y consensuado entre las diferentes fuerzas políticas y entre los actores principales de la sociedad hondureña.

En este escenario, aunque los flujos migratorios no podrán detenerse, es posible que registren la tendencia a su gradual reducción, con la aprobación e implementación de políticas públicas que apunten a resolver los problemas estructurales del país, en especial, el empleo y generación de ingresos. Además, un nuevo gobierno que dé muestras de un manejo transparente y eficiente de los recursos públicos, producirá la esperanza de que es posible un futuro mejor para el país.

La dinámica de los actores en este escenario

Este escenario requiere del triunfo electoral de la fórmula presidencial de Xiomara Castro, que encabeza la alianza de oposición. Pero también requiere que el Partido Nacional esté dispuesto a aceptar el resultado electoral y, consecuentemente, la alternabilidad política. Por su parte, Las Fuerzas Armadas deben cumplir con su rol constitucional de garantizar el orden durante el proceso electoral y asumir profesionalmente el hecho histórico de tener en la comandancia de las Fuerzas Armadas a la primera mujer en ese cargo.

El Consejo Nacional Electoral funciona como un ente profesional y no se presta a las maniobras políticas de los partidos políticos. Por el contrario, los tres consejeros/as mantienen el consenso en torno a los resultados electorales; el proceso electoral es legitimado con la participación electoral masiva y el reconocimiento de las misiones de observación electoral y la comunidad internacional en general.

El Congreso Nacional, integrado de manera equilibrada y plural por las diferentes fuerzas políticas, se convierte en el espacio privilegiado para la construcción de alianzas políticas entre los partidos políticos. Además, es también el espacio privilegiado para la incidencia e influencia de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, estructuras que apoyan las acciones democratizadoras del gobierno, pero manteniendo siempre un accionar crítico y propositivo. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales se convierten en los actores clave o en el pilar fundamental para impulsar, desde abajo, la democratización de la sociedad hondureña.

¿Qué posibilidad tiene ese escenario de concretarse?

Este es el escenario más deseable y seguramente el menos probable, no porque la alianza Castro-Nasralla no pueda triunfar, sino porque el Partido Nacional no está dispuesto a dejar fácilmente el gobierno y permitir la alternabilidad democrática. En buena medida, la materialización de este escenario estará relacionado o condicionado a un triunfo amplio y contundente de la alianza Castro-Nasralla y al comportamiento profesional del Consejo Nacional Electoral (CNE).

Desafíos de actuación de los sectores democráticos, progresistas y populares

De imponerse esta alianza, las fuerzas democráticas y progresistas enfrentarán desafíos como los siguientes:

- Libre y el PSH en el gobierno, tienen el desafío de mantener la alianza y ampliarla para constituir un gabinete de gobierno de integración, con participación amplia de los sectores más progresistas y comprometidos de la sociedad hondureña.
- Las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional, hacen de este espacio político el campo de construcción de alianzas, pactos y consensos.
- La ciudadanía y sus diferentes formas organizativas, movimientos y asociaciones, potencian sus capacidades de movilización e incidencia, manteniendo una relación crítica y propositiva con el nuevo gobierno.

Desde los movimientos sociales, deberá existir el claro entendimiento que apenas se estará dando un primer paso en el desmontaje del gobierno autoritario instalado hace 12 años. En ese sentido, la coalición de la oposición podrá actuar, en consenso, en torno a un programa mínimo de restauración de la democracia, siendo de gran importancia para las organizaciones sociales el restablecimiento del espacio cívico-democrático que implicará la derogación de marcos jurídicos que han restringido libertades democráticas básicas. Pero las transformaciones estructurales solo podrán provenir “desde abajo”, con acciones de presión, diálogo e incidencia.

Además, no es posible ignorar las dificultades que las fuerzas de la coalición de oposición tendrán en integrar un nuevo gobierno, en orientarse en la gestión estatal con una agenda mínima de transformaciones democráticas, en fortalecer

y ampliar las políticas de alianza, en la comunicación y acuerdos básicos con los sectores más activos del movimiento social y de la sociedad civil, solo para mencionar algunos factores. En tal sentido, para que esta transición no quede “bloqueada” se requerirá del talento político, la tolerancia y real compromiso con la democracia de los principales liderazgos de oposición.