

# Envío

AÑO 19 • N° 67 • SEPTIEMBRE 2021

- Contexto preelectoral: ¿Qué mano mueve la cuna?  
*Ismael Moreno, SJ*
- El *apartheid* entre los acuerdos partidarios, los problemas sociales y los intereses ciudadanos  
*Rafael Jerez Moreno*
- Las implicaciones políticas y jurídicas de la reelección presidencial en Honduras.  
La Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte IDH  
*Joaquín A. Mejía Rivera*
- El soberano ausente en el Bicentenario de la Independencia  
*Marvin Barahona*
- Las ZEDE: Entre la pretensión de consolidación y la resistencia activa de los municipios  
*Lucía Vijil Saybe y Oscar Orlando Hendrix*
- Las ZEDE reviven el espejismo histórico en el Bicentenario de la Independencia  
*Efraín Aníbal Díaz Arrivillaga*
- Las comunidades de Atlántida en el Bicentenario de la Independencia: Transformando la realidad y las consecuencias del extractivismo  
*Juan Antonio Mejía Guerra*

REVISTA DEL EQUIPO DE REFLEXIÓN, INVESTIGACIÓN Y COMUNICACIÓN (ERIC)  
EL PROGRESO, YORO, HONDURAS



Esta edición de la Revista *Envío-Honduras* es una producción del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC-SJ). Su contenido puede ser reproducido total o parcialmente, citando la fuente.

© ERIC-SJ  
Apartado Postal N° 10  
Teléfonos: (504) 2647-4227  
Fax: (504) 2647-0907  
El Progreso, Yoro, Honduras  
enviohonduras@eric-sj.org  
www.eric-sj.org

*Consejo de redacción:*  
Ismael Moreno SJ, Isolda Arita,  
Marvin Barahona, Joaquín A. Mejía R.  
y Eugenio Sosa.

*Colaboran en este número:*  
Ismael Moreno SJ, Rafael Jerez Moreno,  
Joaquín A. Mejía Rivera, Marvin Barahona,  
Lucía Vijil Saybe, Oscar Orlando Hendrix,  
Efraín Aníbal Díaz Arrivillaga y Juan  
Antonio Mejía Guerra.

*Editores:* Marvin Barahona e Isolda Arita

*Diseño y diagramación:*  
Editorial Guaymurás

- Contexto preelectoral: ¿Qué mano mueve la cuna?..... 1
- El *apartheid* entre los acuerdos partidarios,  
los problemas sociales y los intereses ciudadanos ..... 7
- Las implicaciones políticas y jurídicas  
de la reelección presidencial en Honduras.  
La Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte IDH..... 14
- El soberano ausente  
en el Bicentenario de la Independencia..... 22
- Las ZEDE: Entre la pretensión de consolidación  
y la resistencia activa de los municipios ..... 33
- Las ZEDE reviven el espejismo histórico  
en el Bicentenario de la Independencia..... 39
- Las comunidades de Atlántida  
en el Bicentenario de la Independencia:  
Transformando la realidad  
y las consecuencias del extractivismo..... 45

## Las ruinas heredadas

(...) Una de sus convicciones [de Eduardo Galeano], llena de esperanza, es la de que, en la historia de los hombres, «cada acto de destrucción encuentra su respuesta, tarde o temprano, en un acto de creación».

Si así fuera, nosotros, destacados artífices destructores de gran parte de nuestros recursos materiales y humanos, tendríamos largas tareas de creación por cumplir, para compensar un poco nuestro déficit de moral colectiva, a la hora de hacer un balance de los aciertos y desaciertos, durante más de 60 mil días transcurridos desde el 15 de septiembre de 1821 (...)

La historia que hemos heredado es más bien triste, negativa, y en muchos aspectos no la hemos corregido todavía (...) y contra toda esperanza, es la furia destructiva la que se sigue imponiendo, la que condena a nuestras mayorías a sobrevivir indefinidamente en la intemperie moral y política, bajo el solo amparo de las viejas ruinas heredadas.

RAMÓN OQUELÍ (1934-2004)

«Las ruinas heredadas», *Tiempo*, 6 de junio de 1987.

En: *Gente y situaciones*, Tegucigalpa, Universitaria, 1995, pp. 314-315.



# Contexto preelectoral: ¿Qué mano mueve la cuna?

ISMAEL MORENO, SJ\*

*A las puertas de las elecciones generales, el escenario se perfila complejo, difícil y hasta peligroso.*

*El Pacto Político de Impunidad se resiste a perder su reinado, mientras una oposición política dispersa y dedicada a promover las candidaturas presidenciales, parece olvidar que lo posible y urgente es recuperar el Congreso Nacional.*

*En este mar de incertidumbre, un movimiento social en rebeldía y una Iglesia que rompe su silencio, quizá anuncian que no todo está perdido.*

## **FARO ILUMINADOR DEL MAL: EL PACTO POLÍTICO DE IMPUNIDAD**

Estamos bajo el control del Pacto Político de Impunidad que se instauró el 28 de junio de 2009 con el golpe de Estado, y que se ha venido consolidando con la conducción de un grupo de mafiosos que transformó un partido político en una estructura criminal. Esta logró hacerse del control de la institucionalidad del Estado, hasta convertirla en un instrumento efectivo para impulsar negocios lucrativos, incluyendo el

saqueo de los recursos y bienes nacionales. En esta estrategia de captura del Estado, el proceso electoral es utilizado como instrumento de legitimación y negociación ante otros actores políticos y sociales.

Hablamos del Pacto Político de Impunidad liderado por el crimen organizado, especialmente por el narcotráfico, bajo la jefatura de Juan Orlando Hernández, su familia y más cercanos colaboradores. A este equipo se suman activamente los miembros del alto mando de las Fuerzas

Armadas, la cúpula de la Policía Nacional, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el sector empresarial agrupado en el COHEP, sectores vinculados directamente con empresas transnacionales del área extractiva, un reducido sector de profesionales y otro grupo de la autodenominada sociedad civil.

Honduras está bajo el gobierno de ese Pacto, por lo que resulta difícil analizar los asuntos políticos, económicos, financieros y jurídicos sin situarlos en este contexto de carácter sistémico.

\* Director de Radio Progreso y del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC-SJ).

En este se sitúa el tema de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), ante el cual el Congreso Nacional ha actuado con urgencia al aprobar, a matacaballo, decenas de figuras jurídicas que les den legalidad, incluso un carácter constitucional. El objetivo es garantizar negocios turbios e impunidad a quienes gobiernan en nombre de la democracia, pero actúan en consonancia con los objetivos trazados por el Pacto Político de Impunidad.

### **ELECCIONES Y PROSELITISMO BAJO LA ÉGIDA DEL CRIMEN ORGANIZADO**

En ese contexto situamos esta cuarta edición electoral después del golpe de Estado. Las elecciones de 2009, 2013 y 2017 fueron instrumentos orientados a dar legitimidad democrática a la narcodictadura que nos gobierna. Y con algunos cambios cosméticos, esta cuarta edición está definida como continuidad de las tres anteriores, con lo cual se busca seguir consolidando el Pacto Político de Impunidad que asegura un control férreo sobre el Estado para proseguir la corrupción.

Las elecciones son un trampolín para que el Partido Nacional siga protegiendo la vida y la seguridad de quienes han sido señalados por la justicia estadounidense como corruptos y narcotraficantes. Continuar bajo la protección

del Estado sigue siendo un asunto de vida o muerte, de libertad o cárcel para muchos de los que se protegen en el Pacto Político de Impunidad, para lo cual se han preparado en los últimos años. Las elecciones generales de 2021 están blindadas para que no impliquen ningún riesgo para el gobernante y su círculo más cercano de cómplices.

Estas elecciones tienen la característica de ser más costosas que todas las anteriores, y esto es así porque la ausencia de condiciones democráticas se paga muy cara. Solo en el último tramo del proceso electoral, el Gobierno ha debido erogar unos mil millones de lempiras para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) cumpla con su misión; además, ha entregado recursos millonarios al Registro Nacional de las Personas (RNP) para las labores de identificación de la población.

Estos fondos son adicionales al presupuesto aprobado cuando se puso en marcha el proceso. A mayor precariedad y pérdida de credibilidad de las instituciones, más inversión económica para subsanar las falencias.

### **MILLONES PARA COMPRAR VOTOS**

Sin embargo, el gasto no se reduce a las asignaciones millonarias destinadas a garantizar el funcionamiento de la institucionalidad electoral. El mayor gasto

se realiza en los programas gubernamentales de asistencia social sometidos al control del Ejecutivo que, por esta vía, se asegura de que la asistencia social y la compra del voto a favor del partido gobernante sean la misma cosa.

Según algunos expertos, el Partido Nacional dispone de recursos inconmensurables para los programas de asistencia insertos en el gran paraguas de “Vida mejor”, sin tener que someterse a las auditorías exigidas por la transparencia en la gestión gubernamental. Es ahí donde están decenas de miles de activistas del partido en el poder, pagados con recursos públicos, con la tarea de convertir a los beneficiarios de las ayudas en votos seguros para el Partido Nacional.

En una sola visita a una zona del valle de Sula, el titular del Ejecutivo reunió a dirigentes de cooperativas para entregarles 50 millones de lempiras para mejorar su infraestructura; y el alcalde de la misma zona les prometió otros 30 millones para complementar la construcción de obras físicas.

Entre estas, una represa hidroeléctrica bajo la responsabilidad de las autoridades municipales, en alianza con grupos privados. Es una inversión económica para ganar votos, que la vez convierte los votos en negocios que privatizan los ríos y otros bienes de la naturaleza.



## LOS GRINGOS EN EL LABERINTO DE SU “TRIÁNGULO NORTE”

Mucha gente depositó expectativas favorables en la nueva administración de Joe Biden, y algunos incluso se regocijaron porque un funcionario de origen hondureño, Ricardo Zúñiga, fue nombrado, primero, como “enviado especial” ante Guatemala, El Salvador y Honduras, países considerados por Estados Unidos como el “Triángulo Norte” de Centroamérica; y poco tiempo después, fue nombrado como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental.

Las alianzas con sus tradicionales contrapartes salvadoreñas, guatemaltecas y hondureñas, les resultan disfuncionales a los Estados Unidos en la actualidad. El control se les fue de las manos. Ahora esos aliados constituyen un estorbo para Washington, pero no sabe qué hacer con ellos.

Treinta años después del fin de las guerras civiles en Centroamérica, el gobierno de los EUA no logró impulsar nuevos liderazgos que relevaran a sus tradicionales aliados políticos, ni los partidos políticos de esta región lograron efectuar su propia renovación generacional de liderazgos.

Tres décadas después, las caras nuevas siguen siendo escasas, y las que emergen son rostros remozados continuadores de la anterior generación; son los llamados *bebesaurios*, frecuentemente hijos

o parientes cercanos de la generación que firmó los Acuerdos de Paz en la década de 1980<sup>1</sup>. Ellos le dan continuidad a la lógica vertical de control del poder, muy unido a la corrupción y la impunidad.

Tras la migración masiva de centroamericanos en los últimos años, los gringos reconocieron que aquí hay un problema y que hay que abordarlo. La irrupción de decenas de miles de centroamericanos que, con desesperación, tocan sus fronteras, hoy se constituye e interpreta como un grave problema. Pero no han definido claramente cómo abordarlo.

## ¿MEJOR RUIN CONOCIDO?

En Honduras, los gringos prefieren seguir congeniando con sus antiguos aliados, antes que comprometerse con potenciales socios a quienes no conocen o que no gozan de su confianza.

Llevaron más de una década invirtiendo en la construcción de una nueva generación de políticos en la cual poder confiar, pero no lo han logrado. Seguirán, por tanto, respaldando un proceso electoral que cumpla con las formalidades de los estándares internacionales, tratando de evitar que no se trastoque el calendario electoral para garantizar que la gente vote.

No importa lo que se vaya fraguando en el camino, ni a quiénes

beneficien los resultados; la formalidad de las elecciones está por encima de cualquier otra consideración. Si hay fraude, pero se ha cumplido lo establecido en la ley y la institucionalidad electoral, si se asegura el financiamiento para el proceso electoral, los gringos apoyarán al ganador. Y respaldarán las respuestas represivas que el ganador impulse para “pacificar” la sociedad y silenciar la protesta social.

## OPOSICIÓN POLÍTICA PARTIDARIA, VÍCTIMA DE SU FRAGILIDAD Y AUTOENGAÑO

Los partidos políticos de oposición están muy debilitados en sus estructuras y también en el contenido de sus propuestas electorales. Buscan disimular estas debilidades con concentraciones en medio de la pandemia, porque si hay activistas y adherentes concentrados aparentan que son muchos y piensan que así se aseguran un “triunfo rotundo” en las elecciones.

A la vez, ocultan las debilidades propias atacando con furia, no tanto a la dictadura en el poder, sino a otros sectores de oposición en quienes ven el peligro de perder votos. El nivel es tan bajo, que buscan debilitar a sus contendientes con diatribas y ataques personales, más que en debates ideológicos y políticos.

1 Esquipulas I (1986) y II (1987).

Al poner todo el peso de su proselitismo en la candidatura presidencial, los partidos opositores, previsiblemente, saldrán aún más debilitados de la contienda electoral. No fueron capaces de establecer una alianza electoral, por las razones que sea. Por tanto, están en desventaja, compitiendo en un campo liderado por expertos en la marrulla, que no están dispuestos a perder el poder por simple respeto a la transparencia electoral. Nos espera un escenario complejo, difícil y peligroso.

### **LO SALVABLE Y POLÍTICAMENTE NECESARIO: ROMPER LA CORRELACIÓN DE FUERZAS EN EL CONGRESO NACIONAL**

Aunque el proselitismo se concentra en las candidaturas presidenciales, las posiciones de mayor importancia se encuentran en las candidaturas a las diputaciones. Es ahí donde se juega la continuidad o la ruptura de la actual correlación de fuerzas políticas.

Por tanto, es en ese nivel electivo en el que la oposición política debiera invertir sus mayores energías y recursos. Solo así podría alcanzar un número suficiente de diputados para romper el férreo control que actualmente ejerce el Partido Nacional.

Una alianza de estos diputados en el Congreso, para impedir que se sigan aprobando leyes a favor del Pacto Político de Impuni-

dad, sería sin duda el mayor logro político que la oposición podría alcanzar en la contienda electoral de noviembre.

### **EL MOVIMIENTO SOCIAL EN REBELDÍA Y SOBREVIVENCIA**

Se encuentra en estado de rebeldía contra las ZEDE y en lucha por defender sus territorios amenazados. Demanda la libertad de los presos políticos, exige información sobre los garífunas desaparecidos, lucha para que se investigue y judicialice el asesinato de mujeres, hoy en constante aumento. Y sigue buscando las mejores estrategias para sobrevivir en estos crueles tiempos de pandemia y dictadura. Sobrevivir es la auténtica consigna, aunque no se formule en esos términos.

El Pacto Político de Impunidad ha sabido capitalizar esta necesidad de sobrevivencia, trasladándola al ámbito político y la lucha legal. De modo que no son pocas las organizaciones en rebeldía que lo hacen a remolque de la agenda externa, impuesta por los extractivistas, los políticos de oficio y tal vez otros agentes externos.

Las organizaciones se ven en la necesidad de estar en una constante reestructuración interna, porque de pronto apareció una nueva demanda; o las dirigencias se ven obligadas reorganizar su agenda para liberar a sus com-

pañeros de la cárcel. Tener a las dirigencias del movimiento social dando vueltas en círculo, sin un respiro para vivir sus propias dinámicas, responde sin duda a una intencionalidad política de desgaste y desmovilización.

Esto es lo que llamaríamos la dimensión política del estado de sobrevivencia del movimiento social: vivir bajo la égida de una agenda impuesta, que le impide trabajar e impulsar su propia agenda.

Si una organización está afligida por tener a sus compañeros presos por defender el río, esto obliga a otras organizaciones a poner en marcha dispositivos de solidaridad con los compañeros presos o amenazados por los órganos represivos del Estado. Todas las energías y el potencial creativo de las organizaciones se acaban invirtiendo en “vivir a remolque”, bajo la mirada severa de una agenda externa e impuesta.

### **ANTE LOS “VIGORES DISPERSOS”, LA LUCHA ARTICULADA**

Hay mucha actividad al interior de las organizaciones del movimiento social hondureño. Y todas son actividades rebeldes. Todas coinciden en luchar contra la dictadura, mientras defienden a su gente y sus bienes. Pero son luchas, esfuerzos, “vigores dispersos”, casi siempre invertebrados. Son luchas dignas y rebeldes, pero realizadas como un cuerpo amorfo, sin huesos ni vértebras.

No siempre nos damos cuenta de la ausencia de vertebración, porque cada cual y todos estamos buscando recursos para sobrevivir, en un mundo que se ha llenado de carencias. Y así nunca podremos agrupar nuestras luchas alrededor de objetivos y metas comunes. Porque, ¿qué es articular? Es tener huesos que cuajen unos con otros, es juntar unos huesos con otros para estructurar un cuerpo que camina, que avanza, que construye.

La vertebración del movimiento social es la tarea estratégica fundamental, y esto es así porque la rebeldía existe, y en ella están las condiciones para vertebrar lo disperso; pero también existe la necesidad de construir con base en un cuerpo firme, con suficiente independencia y autonomía.

La vertebración del movimiento social es la gran tarea sin la cual será mucho más difícil construir propuestas nacionales creíbles, sostenidas, convocadoras y transformadoras. Solo desde esta vertebración se estará en condiciones de avanzar hacia vínculos sólidos con otros sectores de cara a futuras propuestas electorales, sin arriesgar la identidad del movimiento social.

## **VERTEBRACIÓN EN TORNO DE UNA PROPUESTA TRANSFORMADORA**

La vertebración no es tarea política exclusiva del movimiento social. Esta vertebración —que dará una consistencia sostenida a las propuestas de rebeldía que se impulsan—, ha de ser una tarea que comprometa a las diversas organizaciones del movimiento social, como condición para avanzar en la vertebración con otros sectores productivos, educativos, universitarios, políticos y empresariales, especialmente de la mediana, pequeña y microempresa.

Una vertebración que se sostenga sobre una propuesta de reordenamiento económico, fiscal, agrario, ambiental, político-institucional, de justicia y derechos humanos, procesos electorales sólidos y transparentes, y firmeza en atajar y contrarrestar la corrupción e impunidad, y todo lo que signifique abuso de poder y la concentración de este en beneficio de intereses particulares.

Un reordenamiento de las políticas públicas de largo alcance, que subordine las influencias de grupos de interés a decisiones institucionales orientadas a conformar y consolidar un Estado sustentado en la soberanía nacional, la protección de los bienes y servicios públicos, para ponerlos al servicio de toda la sociedad. Y buscando una relación de complementariedad entre los programas

y planes de desarrollo, con el respeto debido a la naturaleza y sus bienes.

## **UNA IGLESIA QUE DESPIERTA Y ROMPE SU SILENCIO**

Lo hace en sus diversas expresiones oficiales, tanto en parroquias como diócesis y a través de la Conferencia Episcopal.

Ha sido un proceso de despertar haciéndose escuchar, que ha ido ganando espacio y reconocimiento social, luego de los años difíciles que siguieron tras las inoportunas publicaciones y homilías en torno de la ruptura constitucional.

Esos años, de 2009 a 2012, fue un tiempo en que la Conferencia Episcopal perdió credibilidad. Una vez que la presidencia de esta instancia colegiada pasó al obispo titular de la Diócesis de San Pedro Sula, el avance hacia una palabra más firme, independiente de los poderes oficiales y en cercanía con los grandes temas que más afectan a la sociedad hondureña —como el ambiente, la migración y la violencia—, fue más notoria y comenzó el proceso de recuperación de la credibilidad perdida.

Tres han sido los temas que con más claridad se han escuchado de los obispos reunidos en la Conferencia Episcopal: pandemia y corrupción, proceso electoral viciado y con alto peligro de fraude, y el rechazo a las ZEDE.

Presencia y cercanía de la Iglesia han sido constantes en la vida y el caminar de la sociedad hondureña de los pobres, pero con una notable distancia de la palabra oficial que guardaba silencio ante abusos de poder y corrupción, y socialmente era percibida como legitimadora del orden establecido por el Pacto Político de Impunidad.

Por eso se elevaron voces advirtiéndolo sobre la incoherencia eclesiástica al haber avalado la ruptura constitucional de 2009 bajo el argumento de la reelección, pero que guardó un silencio sepulcral cuando la misma se hizo efectiva desde las estructuras y decisiones de los líderes del Partido Nacional.

La palabra oficial de la Iglesia ha transitado a dos voces igualmente oficiales. Por una parte, ha sido la palabra de la Conferencia Episcopal, como instancia colegiada y signo de comunión entre las diócesis. Y, por otra, las voces de algunas diócesis que se han unido en torno de temas específicos: la defensa del ambiente y los territorios amenazados por el extractivismo, la preocupación y rechazo a las ZEDE, el fenómeno migratorio y la necesidad de tomar una posición respecto de la crítica situación del país, que se cierne como amenaza para la vida de los pobres. Estas voces se han hecho sentir en las diócesis de Trujillo, de La Ceiba, de Ju-

ticalpa, de San Pedro Sula y de Choluteca.

Esta palabra —que inicialmente fue de cada diócesis y juntó al obispo con el clero y los consejos laicales—, acabó por constituirse en un espacio interdiocesano, que fuera de toda duda ha contado con la presencia y el aval de sus obispos.

Ha dinamizado y enriquecido la palabra y presencia de la Iglesia en un ambiente convulso y complejo, como el que se ha vivido en estos tiempos de pandemia, corrupción y extractivismo. Y todo ello ha contribuido a que se reactiven los órganos de la Pastoral Social adscritos a la Conferencia Episcopal de Honduras.

---

*La vertebración del movimiento social  
es la tarea estratégica fundamental,  
y esto es así porque la rebeldía existe,  
y en ella están las condiciones  
para vertebrar lo disperso.*

---





# El *apartheid* entre los acuerdos partidarios, los problemas sociales y los intereses ciudadanos

RAFAEL JEREZ MORENO\*

*Pensábamos que en las elecciones de 2017 lo habíamos visto todo, pero los últimos cuatro años nos confirman que, cuando las instituciones no funcionan, no hay límites para el deterioro del Estado de derecho.*

*Si el rol de los ciudadanos se ha reducido al de electores, y no ha podido trascender al de contralores por los obstáculos impuestos a sus derechos fundamentales, la comunidad internacional tiene el deber de contribuir al cumplimiento del verdadero espíritu del principio de autodeterminación de los pueblos.*

A pocos meses de las elecciones generales, y ante un panorama político poco prometedor, es pertinente reflexionar sobre nuestra condición de ciudadanos —en el marco del cumplimiento de 200 años de independencia política del imperio español— más allá de un proceso electoral, y el rol de los actores políticos, nacionales e internacionales, que confluyen en el ideal de democracia representativa.

Para cumplir ese objetivo, este artículo describe el alcance de la reforma de la Ley Electoral de Honduras y el rol de los partidos políticos opositores en el aseguramiento de cuotas de poder junto con el Partido Nacional; el papel de la cultura clientelar en el desarrollo y desenlace del proceso electoral; la participación de los jóvenes como una apuesta política imperativa a corto y mediano plazo, y la necesidad

de una diplomacia frontal y de mayor profundidad de la comunidad internacional para promover el cumplimiento del principio de autodeterminación del pueblo hondureño.

## **LAS TRES CARAS DE LA MONEDA EN LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL**

El 10 de agosto de 2021 fue publicada en el Diario Oficial *La Gaceta* una reforma a la Ley Electoral de Honduras, que entró en vigor el 26 de mayo de este mismo año, un día antes de la convocatoria a las elecciones generales. En ambas ocasiones, la promulgación de la Ley se produjo en medio de cuestionamientos al Congreso Nacional, debido a que no celebra sesiones ordinarias con la periodicidad que manda la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Inicialmente, el tema central que motivaría el debate en el Congreso Nacional es la aprobación de una ampliación presupuestaria para el Consejo Nacional

\* Abogado, maestrante en Derecho con Concentración en América Latina y Derecho Internacional en la Universidad de Texas en Austin.

Electoral (CNE) de alrededor de L 800 millones, que le permitiría llevar adelante procesos de contratación para cumplir con la disposición contenida en la primera versión de la Ley, concretamente en el artículo 278, referente a la adjudicación, a más tardar cuatro meses (27 de julio) antes de las elecciones generales, del contrato a la empresa que prestaría el servicio para el funcionamiento del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP).

Esta urgencia fue manifestada por la consejera presidenta del CNE, Ana Paola Hall, por medio de una carta enviada al presidente del Congreso Nacional, Mauricio Oliva, en la que también comunicó la declaratoria del estado de sesión permanente del pleno de consejeros, a la espera de que el Legislativo diera trámite a la solicitud<sup>1</sup>. La petición de que el Congreso Nacional avanzara hacia la aprobación del presupuesto fue respaldada por diferentes sectores de la sociedad civil y la comunidad internacional; entre estos, la coordinadora residente de las Naciones Unidas en Honduras, Alice Shackelford<sup>2</sup>.

El hecho de que la reforma de la Ley Electoral no se circunscribiera al plazo que sus disposiciones establecían para la adjudicación del TREP, da cuenta de que la postergación de la aprobación de los decretos legislativos no tomó en cuenta la urgencia de la ampliación presupuestaria que diera paso al cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley; tampoco se debió a un debate técnico y profundo entre las fuerzas políticas. En realidad, el fondo de las negociaciones fue que las tres fuerzas políticas mayoritarias alcanzaran un consenso que les garantizara una cuota de poder y, así, lograr la mayoría calificada que exige la Ley para reformas normativas en materia electoral.

### “DERECHO PREFERENTE”

#### Y REFORMAS EXCLUYENTES

Para el caso, en el numeral 5 del artículo 254, sobre el sorteo para ubicar las candidaturas en la papeleta electoral, se añadió la figura de un “derecho preferente” para los partidos políticos que realizaron elecciones primarias.

Esta figura provocó altercados físicos y verbales el 21 de agosto, en el Instituto Nacional de Formación Profesional (Infop), durante el sorteo de los lugares a ocupar por las y los candidatos en la papeleta de votación, entre representantes de los partidos que no celebraron elecciones primarias, representantes de las tres fuerzas políticas mayoritarias y las autoridades del CNE.

El artículo 160 también fue reformado; ahora dispone que la forma para calcular el financiamiento público de los partidos políticos se debe realizar conforme a la cantidad de sufragios válidos obtenidos en los niveles electivos presidenciales y municipales. Previo a esta reforma, el financiamiento público se calculaba únicamente con base en el nivel presidencial.

El mayor beneficiado de esta nueva disposición es el Partido Liberal, después de que su caudal electoral decreció de 632,320 votos en el nivel presidencial en 2013 a 484,187 votos en 2017. Sin embargo, mantuvo un número similar de alcaldías: en 2013<sup>3</sup>, 87 de las 298 corporaciones municipales, y 90 en 2017<sup>4</sup>.

Finalmente, la reforma del artículo 46 indica que las alianzas parciales y los partidos políticos que las integran, solo pueden tener un delegado observador y un miembro propietario en las Juntas Receptoras de Votos (JRV). Esta reforma contradice lo dispuesto en el artículo 145, que no fue reforma-

1 Consejo Nacional Electoral (2021). CNE urge al CN la aprobación del presupuesto y el cronograma para la adquisición del sistema de resultados electorales. Disponible en: <https://bit.ly/3kzaSUQ>

2 Al respecto, ver tuit de Alice Shackelford, coordinadora residente de las Naciones Unidas en Honduras, del 16 de julio de 2021, en: <https://bit.ly/3mDsily>

3 *La Prensa* (2017). TSE: 61% de las alcaldías de Honduras son dirigidas por nacionalistas. Disponible en: <https://bit.ly/3BnajUZ>

4 *El Heraldo* (2017). Alcaldes que obtuvieron triunfos apabullantes y... humillantes en elecciones de Honduras. Disponible en: <https://bit.ly/3sY03zr>

do, y que expresa que, “de ser aprobada la alianza parcial, esta debe acreditar un solo representante en las JRV del departamento o municipio donde postule las mismas fórmulas o nóminas de candidatos en los cuatro niveles electivos”.

Es decir que, si la alianza solo se mantiene a nivel presidencial, y no en las planillas de diputaciones y alcaldías, cada partido que integra una alianza parcial tendría que conservar su delegado observador y miembro propietario en las JRV.

La reforma adquiere especial relevancia en el caso de la Unión Nacional Opositora de Honduras (UNOH), alianza a nivel presidencial integrada por el Partido Salvador de Honduras (PSH) y el Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU-SD); en este caso, la reforma provocará una disminución en el número de representantes de ambos partidos en las JRV. El espíritu de esta reforma contrasta con la posición de los tres partidos políticos mayoritarios, que se aseguraron representación en todas las JRV.

### **EL TRIPARTIDISMO DECIDE EN EL LEGISLATIVO**

Las fluctuaciones entre la hegemonía autoritaria del Partido Nacional y un ocasional bipartidismo, se producen dependiendo de la coyuntura política y los intereses de por medio.

Sin embargo, después del nombramiento de las autoridades del CNE, del Tribunal de Justicia Electoral (TJE), del Registro Nacional de las Personas (RNP), de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (UFTF) —sin incluir el nombramiento de autoridades de otras instituciones públicas—, el nuevo diseño de la Ley Electoral, los obstáculos impuestos al resto de partidos políticos y el control tripartito de los órganos electorales temporales, no es una especulación referirnos a un “tripartidismo”, del que forma parte el Partido Libertad y Refundación (Libre), en la dinámica de toma de decisiones en el Congreso Nacional.

### **EL CLIENTE ELECTORAL**

Aun y cuando el desarrollo del derecho electoral en Honduras está en sus inicios como una rama especializada, es importante rescatar que, como mínimo, los ciudadanos conservan una noción de la importancia del derecho a elegir y ser electo, y de su capacidad de ejercerlo en esa calidad.

El reto que persiste, y que ya es parte de la cultura política hondureña, es el carácter clientelar de las relaciones entre políticos y ciudadanos. La profesora de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, Leticia Ruiz Rodríguez, al referirse a los sistemas de partidos políticos latinoamericanos, explica que el rendimiento y la estrategia organizativa de los partidos políticos en la región están condicionados por “la persistencia del elemento clientelar, una considerable volatilidad, así como un grado de polarización en el parlamento que no siempre es tan elevado como los niveles de conflictividad social harían esperable”<sup>5</sup>.

Haciendo referencia a datos del Latin American Public Opinion Survey (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt y del centro de investigación Varieties of Democracy (V-Dem), la profesora Ruiz explica la presencia de elementos como alta desconfianza y baja simpatía en los partidos políticos, atribuibles a factores como la falta de transparencia y de democracia interna; en el caso hondureño, un “clientelismo clásico centrado en bienes concretos y particulares” como dinero o un trabajo, explican la dinámica organizativa de los partidos políticos<sup>6</sup>.

### **LA DINÁMICA CLIENTELAR IMPIDE EL CAMBIO DE LA CULTURA POLÍTICA**

Una investigación realizada por el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) concluyó que el 49.9% de los ciudadanos no está interesado en los asuntos políticos, mientras que el 8.3%

5 Ruiz Rodríguez, L. (2021). *Los sistemas de partidos de América Latina frente al espejo: elementos de contexto para las próximas citas electorales en la región* (p. 3). Fundación Carolina. Disponible en: <https://bit.ly/3Ds9Gv0>

6 Ibid., pp. 11-12.

sí está muy interesado; el 43.7% está muy dispuesto a ejercer el sufragio, mientras que el 29.5% está nada dispuesto a hacerlo; el 67.4% está nada dispuesto a participar en una manifestación, mientras que el 12.2% está muy dispuesto; y el 45.9% está nada dispuesto a promover iniciativas ciudadanas, en tanto que el 24.7% sí está dispuesto a hacerlo.

De estos resultados podemos deducir que, en los hondureños, el significado del derecho de participación política —y ciudadanía—, sigue reducido al ejercicio del sufragio y que no hay un sentido de pertenencia o interés en el alcance del concepto de “asuntos políticos” y el activismo ciudadano como medio para ejercer sus derechos. Es decir, hay una “des-ciudadanización”, sin que probablemente el ciudadano lo entienda así.

Siendo este el caso, y dada la seguidilla de acontecimientos políticos regresivos que ha tenido el país desde que ocurrió el golpe de Estado, con el posicionamiento autoritario y hegemónico del Partido Nacional, la pregunta es: ¿cuál es el principal (y verdadero) objetivo político de los partidos políticos opositores?

La pregunta es oportuna, no solo en función de sus principios ideológicos, programas de acción política y discurso, sino también de su “pragmatismo político” y proclividad a continuar suscribiendo acuerdos políticos con el Partido Nacional que, al permitírsele conservar su cuota de poder, se le garantiza sobrevivencia y el afianzamiento de redes clientelares desde la posición de poder que tiene en el Estado. Esto sin menoscabo de que la conservación de cuotas del Partido Liberal y el partido Libre, también les otorga recursos y posiciones para fortalecer sus estructuras.

Con las regresiones que sufre gradualmente el sistema democrático hondureño y la desafección de la ciudadanía con la democracia, la continuidad de esta dinámica clientelar no es la base sobre la que puede construirse una opción de cambio —impulsada por cualquier liderazgo político—, precisamente porque debería abordarse como parte

de un cambio en la cultura política; pero esto podría generar un costo político que los partidos no están dispuestos a asumir.

## **LAS NECESIDADES SOCIALES IRRESUELTAS POR LA DINÁMICA CLIENTELAR**

Yendo un paso más allá de las prácticas transaccionales en el contexto electoral a la realidad social cotidiana, queda en evidencia el abismo entre el contenido de los acuerdos políticos y las preocupaciones ciudadanas.

En febrero de 2021, la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, manifestó haber registrado 665 episodios de protesta social durante el Estado de alarma en Honduras; expresó su preocupación por las detenciones arbitrarias, la militarización de la seguridad ciudadana y el uso excesivo de la fuerza por los cuerpos de seguridad en el manejo de las manifestaciones, y recordó que Honduras continúa enfrentando desafíos en términos de violencia, impunidad, discriminación y falta de acceso a derechos económicos, sociales y culturales<sup>7</sup>.

En la misma línea fueron expuestos los resultados de la décima edición del Sondeo de Opinión Pública elaborado por el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC-CJ) publicado en 2020, en el que los principales problemas del país, según los ciudadanos, son el desempleo (32.4%), la violencia e inseguridad (21.0%), la pobreza (15.6%) y la corrupción (12.7%); además, consideran que la falta de empleo y oportunidades para generarlo (57.2%), la situación económica (21.9%) y la violencia e inseguridad (14.4%), son las principales causas por las que abandonan el país<sup>8</sup>.

7 Bachelet alerta de una posible nueva ola de movilizaciones sociales en América Latina. Noticias ONU (2021). Disponible en: <https://bit.ly/38nmwFT>.

8 ERIC-SJ (2020). *Sondeo de Opinión Pública* (pp. 10,17). El Progreso, Yoro.

En este contexto, en el Índice de Paz Global 2021 elaborado por el Institute for Economics & Peace, Honduras obtuvo su puntuación más baja en la última década, ubicándose en la posición 124 de 163 a escala mundial, y en el lugar 10 de 12 países evaluados en Centro América y el Caribe, solamente superado por Nicaragua y México<sup>9</sup>. Según el informe, el deterioro de la paz se ha producido en el país, fundamentalmente, a causa de la inestabilidad y polarización política, el impacto del crimen organizado y la conflictividad social<sup>10</sup>.

### LA JUVENTUD COMO PROTAGONISTA... SI ASÍ LO DESEA

Los jóvenes tienden a ser un segmento poblacional muy apelado en campañas políticas, pero poco incluido como destinatario en la formulación e implementación de las políticas públicas. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (Cohep) lideró un estudio, en 2019, focalizado en el segmento poblacional conocido como *millennials*<sup>11</sup>, en el que el 51% de los entrevistados afirmó no tener preferencia por un partido político<sup>12</sup>.

Lo realmente revelador de este dato es que, si lo contrastamos con la evolución en el número de votantes de entre 18 y 35 años de edad en el Censo Nacional Electoral, para estas elecciones generales que se avecinan, estos se ubican en una posición privilegiada para poder inclinar la balanza... si acuden a votar.

En 2013, los jóvenes entre 18 y 35 años representaban el 42% del censo electoral; en 2017 el porcentaje incrementó a 45% y este año llegó al 48%<sup>13</sup>. ¿Logrará la oferta electoral en los diferentes

niveles electivos, movilizar a un numeroso grupo de votantes, de los cuales muchos no simpatizan con un partido político?

La respuesta solo la sabremos al final del proceso electoral, en honor al principio de “certeza en el proceso e incertidumbre en el resultado”. No obstante, los *millennials* deben tener claro que, dejar de ejercer sus derechos por no simpatizar con un partido, puede implicar entregar el destino del país, hasta por lo menos el año 2030, si consideramos el período de duración del pleno de la Corte Suprema de Justicia que elegirá en 2023 el nuevo Congreso Nacional.

Mientras estos meses transcurren con la expectativa de que la juventud propicie un cambio en el rumbo político del país, hay muchos otros que no pueden darse el lujo de esperar. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados computó un total de 7007 niños, niñas y adolescentes hondureños acompañados y 676 no acompañados, como solicitantes de la condición de refugiado en México, entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2021<sup>14</sup>. Con estas cifras, la desafección con la democracia cobra un rostro humano.

### LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Fiscal General en El Salvador, la detención arbitraria de líderes opositores en la víspera de elecciones presidenciales en Nicaragua y la destitución del jefe de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) en Guatemala, todo en el mismo año, son muestras del recrudecimiento del autoritarismo en la región; pero también de las dificultades para encontrar sanciones diplomáticas que trasciendan de un reproche moral de la comunidad internacional.

9 El Índice de Paz Global está compuesto por 23 indicadores relativos a la ausencia de violencia o el miedo a la violencia; cada indicador se mide con una puntuación de entre 1 y 5: 1 indica que un Estado es pacífico, y 5 que no lo es. El índice agrupa los indicadores en tres dominios: conflictos domésticos e internacionales vigentes; seguridad ciudadana y militarización.

10 Institute for Economics & Peace (2021). *Global Peace Index 2021* (pp. 10, 15 y 24).

11 Un *millennial* es una persona nacida entre 1980 y 1996.

12 Consejo Hondureño de la Empresa Privada (2020). *Millennials Honduras 2020* (p. 34). Disponible en: <https://bit.ly/3BIHgRv>.

13 De los 5, 290,023 enrolados, 2, 526,783 son ciudadanos con edades entre 18 y 35 años. Ciudadanos por edades, en: [www.rnp.hn](http://www.rnp.hn). (2021).

Disponible en: <https://bit.ly/3zrHITe>; Hendrix, O. (2021). En Honduras: ¿por qué los y las jóvenes pueden inclinar la balanza del poder con su voto? CESPAD. [Cepad.org.hn](http://Cepad.org.hn). Disponible en: <https://bit.ly/3DoWs2p>.

14 La COMAR en números. [gob.mx](http://gob.mx). (2021). Disponible en: <https://bit.ly/3sXz3Aa>.



La publicación de la “Lista Engel”, con las sanciones derivadas de ella, por el Congreso de los Estados Unidos y el Departamento de Estado, generó reacciones en algunos de los sancionados que evidencian el menosprecio y la poca importancia que los funcionarios públicos brindan a las acusaciones provenientes del exterior, salvo que se trate de un proceso de extradición.

Welsy Vásquez y Gladys Aurora López —ambas diputadas al Congreso Nacional y mencionadas en el listado—, acudieron a las oficinas del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh) por considerar que “violentaron sus derechos y su presunción de inocencia con la publicación de la lista”<sup>15</sup>. El presidente de El Salvador, Nayib Bukele, ante los señalamientos de funcionarios de su Gobierno en la misma lista, reaccionó diciendo “gracias por la lista, en El Salvador tenemos la nuestra”<sup>16</sup>.

Respuestas de este tipo, particularmente ante gobiernos con una fuerte presencia política en la región, como el de Estados Unidos, no eran comunes en el pasado; además, pareciera generarse un efecto multiplicador entre líderes políticos que, al sentirse cómodos con el control institucional que ejercen en sus países, ponderan y asumen el costo personal de las sanciones diplomáticas en el exterior.

### PRINCIPIOS UTILIZADOS POR CONVENIENCIA POLÍTICA

Tradicionalmente, cuando la comunidad internacional ha asumido un rol protagónico en los asuntos internos de un país, se invoca el principio de la libre autodeterminación de los pueblos para frenar la intervención. Respecto de este principio, primero hay que tener en cuenta que está reconocido en el artículo 1 numeral 2 de la Carta de las Naciones Unidas como uno de los propósitos de esta organización: “fomentar entre las naciones relacio-

nes de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos (...)”; también está contenido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como ha ocurrido con otros principios, el de libre determinación de los pueblos se ha utilizado de forma errónea y por conveniencia política. El profesor Alfred de Zayas, en su condición de Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, sobre este principio ha sostenido que el derecho de autodeterminación es un proceso constante sujeto a revisión y ajuste, y no un resultado final, y que su manifestación debe responder a la elección libre y voluntaria de los pueblos en un contexto de protección de los derechos humanos<sup>17</sup>. Por tanto, el Estado está en el deber de respetar y promover la ejecución de este derecho.

Otro principio al que se hace referencia de la mano con el de autodeterminación, es el de integridad territorial, también contenido en la Carta de las Naciones Unidas, particularmente en su artículo 2 numeral 4, como un principio por el que los Estados miembro de este organismo “en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (...)”.

El profesor de Zayas sostiene que este principio no se puede utilizar como pretexto para mermar la responsabilidad de un Estado en la protección de los derechos humanos del pueblo que se encuentra bajo su jurisdicción<sup>18</sup>. Recientemente, el jurista argentino Roberto Gargarella se refirió acertadamente sobre el principio de autodeterminación, afirmando que

15 Once Noticias (2021). Diputadas Gladys Aurora López y Welsy Vásquez interponen denuncia ante CONADEH por figurar en Lista Engel. Disponible en: <https://bit.ly/3DrTha6>

16 AP News (2021). Bukele dice a EEUU que El Salvador tiene su propia lista. Disponible en: <https://bit.ly/3mJrOuE>

17 De Zayas, A. *Apuntes prácticos para la apreciación de actividades y alegaciones relativas al ejercicio pacífico y democrático del derecho de libre determinación de los pueblos* (p. 5). Disponible en: <https://bit.ly/38ldMHh>

18 *Ibid.*, p. 10.

... resulta, más que absurdo, irrespetuoso, invocar el “principio de autodeterminación”, frente a poblaciones muertas de miedo por gobiernos que las reprimen y encierran; o alegar el principio de la “soberanía del pueblo”, cuando nos referimos a regímenes que criminalizan la protesta y bloquean toda expresión crítica. Tales pueblos no pueden “autodeterminarse” ni decidir “soberanamente” en la medida en que sus gobiernos les impiden salir a la calle a reclamar a viva voz por los derechos que tienen, que no se les reconocen, y por los que viven luchando<sup>19</sup>.

Estas valoraciones calzan con el contexto político-electoral en que está sumergida Honduras y sobre el que los organismos internacionales han tratado de incidir asumiendo un costo institucional.

### **¿QUÉ DEBE VALORAR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL?**

Después de cuatro años en los que la ONU y la OEA mediaron procesos de diálogo, presentaron recomendaciones de reforma normativa y acompañaron procesos de transformación institucional, se vislumbran cambios, pero no los suficientes, considerando que la voluntad política de quienes deben tomar decisiones al más alto nivel está condicionada por acusaciones de comisión de actos de corrupción y vínculos con el narcotráfico.

Estos dos últimos elementos son los mismos que ponen en peligro el respeto de la autodeterminación de los hondureños por medio de un proceso electoral, como ocurrió en las elecciones generales de 2017. La comunidad internacional deberá valorar si el progreso logrado en estos últimos cuatro años es proporcional a la inversión realizada, no solo en materia electoral, y si continuará siendo posible, y rentable a sus intereses, colaborar con las autoridades del Estado con vicios de ilegitimidad de origen.

### **CONCLUSIONES**

En este espacio hemos abordado, en otras ocasiones, los avances y retrocesos de una reforma electoral que permanecerá inconclusa aún después de finalizado el proceso electoral.

La cultura política clientelar, que se ha fomentado por décadas y se ha afianzado con el surgimiento de demandas sociales desatendidas, será un factor que jugará contra las aspiraciones de cambio político en medio de una pandemia que pone a buena parte de la ciudadanía en situación de pobreza y estado de necesidad.

Esto último no debe ser óbice para que continuemos promoviendo la participación ciudadana, con énfasis en la juventud, como uno de los elementos que contribuirá a reconstruir la democracia, especialmente cuando los acuerdos de los que esporádicamente forman parte los partidos políticos opositores, excluyen de su contenido de fondo los intereses ciudadanos.

Las propuestas, recomendaciones y acompañamiento técnico promovidos por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil son importantes, pero no surtirán los efectos deseados mientras los tomadores de decisión en los poderes del Estado tengan la condición de políticos y, a la vez, de acusados por corrupción.

Pensábamos que en las elecciones generales de 2017 lo habíamos visto todo, pero los últimos cuatro años nos confirman que, cuando las instituciones no funcionan, no hay límites para el deterioro del Estado de derecho. Si el rol de los ciudadanos se ha reducido al de electores, y no ha podido trascender al de contralores por los obstáculos impuestos a sus derechos fundamentales, la comunidad internacional tiene el deber de contribuir al cumplimiento del verdadero espíritu del principio de autodeterminación de los pueblos.

Somos ciudadanos, no clientes ni pobladores; cometeríamos un grave error si no recordamos y honramos las conquistas sociales, y a quienes han dado su vida por defender la soberanía y el territorio hondureño; todavía estamos a tiempo para no ceder.

19 Gargarella, R. (2021). *La diferencia entre “no intervención” y “lavarse las manos”*. Lanacion.com.ar. Disponible en: <https://bit.ly/3jqnyy0>.



# Las implicaciones políticas y jurídicas de la reelección presidencial en Honduras.

## La Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte IDH

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA\*

*¿Cuál es el impacto jurídico y político de la Opinión Consultiva OC-28/21 de la Corte IDH sobre la reelección presidencial de Juan Orlando Hernández?*

*Sin duda, estamos ante un hecho incontestable:*

*si a Hernández se le permitió reelegirse gracias a una sentencia de la Sala de lo Constitucional, que está basada en la mentira de que la reelección es un derecho humano, su gobierno es de facto y las decisiones tomadas por él carecen de legitimidad democrática y constitucional.*

### INTRODUCCIÓN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) recientemente publicó su Opinión Consultiva OC-28/21 sobre “La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”<sup>1</sup>, con la cual pone punto y final al debate sobre uno de los argumentos que han utilizado dos presidentes de la región centroamericana —Daniel Ortega Saavedra en Nicaragua y Juan Orlando Hernández en Honduras—, con el fin de imponer sus intereses reeleccionistas en detrimento del fortalecimiento de los procesos democráticos.

Estos presidentes utilizaron a los máximos órganos judiciales de interpretación constitucional para obtener sentencias que declaran que la prohibición de la reelección es una violación a un supuesto derecho humano a ser reelectos. Sin embargo, la Corte IDH concluyó que no existe un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia de la República. En consecuencia, tales resoluciones de las salas de lo constitucional están basadas en una mentira y han servido para abrir las puertas a la reelección ilegal e indefinida de quienes ocupan la titularidad del Ejecutivo, profundizando así la crisis política y de derechos humanos en ambos países.

El objetivo de este artículo es analizar el impacto jurídico y político de la Opinión Consultiva OC-28/21 del tribunal interamericano sobre la reelección de Juan Orlando Hernández como titular del Poder Ejecutivo, y el panorama que se abre ante un hecho incontestable: si a Hernández se le permitió reelegir-

\* Investigador del ERIC-SJ y coordinador adjunto del EJDH. Doctor en Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 del 7 de junio de 2021.

se gracias a una sentencia de la Sala de lo Constitucional que está basada en una mentira, su gobierno es de facto y las decisiones tomadas por él carecen de legitimidad democrática y constitucional.

## 1. ¿QUÉ SON LAS OPINIONES CONSULTIVAS Y CUÁLES SON SUS IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE HONDURAS?

Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos están compuestos por dos elementos: los instrumentos de protección, es decir, las normas que reconocen derechos, y los mecanismos de protección, o sea, los órganos encargados de vigilar que los Estados cumplan con los instrumentos de protección.

En el ámbito interamericano, la norma o instrumento de protección más importante es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana”). Entró en vigor el 18 de julio de 1978, de conformidad con el artículo 74.2 de la misma, y fue ratificada por el Estado de Honduras el 8 de septiembre de 1977.

Respecto a los mecanismos de protección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) y la Corte IDH —creadas en 1959 y 1969, respectivamente—, son los órganos encargados de velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención Americana. Ambos tienen dos funciones esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos en la región: la función consultiva y la función contenciosa<sup>2</sup>.

En el marco de su función contenciosa, la CIDH y la Corte IDH regulan un procedimiento mediante el cual, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización

de Estados Americanos (en adelante “OEA”), puede presentar peticiones que contengan denuncias de violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos<sup>3</sup>.

La CIDH juega el papel de una especie de fiscal interamericano que recibe, tramita e investiga los hechos denunciados contra los Estados por violación de los derechos reconocidos en las normas interamericanas, y la Corte IDH, como máximo tribunal regional, se encarga de emitir sentencias que determinan o no la responsabilidad internacional de los Estados por las violaciones alegadas. A la luz del artículo 62 de la Convención Americana, para que esto último suceda, es necesario que los Estados reconozcan la competencia de la Corte IDH que, en el caso de Honduras, ocurrió el 9 de septiembre de 1981; desde esa fecha, este tribunal ha dictado 14 sentencias en las que ha encontrado al Estado hondureño responsable por violaciones a derechos humanos<sup>4</sup>.

Pero este tribunal regional no solo ejerce su competencia mediante sentencias, sino también a través de opiniones consultivas, pues, como lo señala el artículo 64.1 de la Convención Americana, los Estados pueden consultarle acerca de la interpretación de dicho instrumento.

La función consultiva es una herramienta muy valiosa para la tutela de los derechos humanos ya que, a través de ella, la Corte IDH interpreta los instrumentos interamericanos con el fin de contribuir “al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al

2 Para un análisis más amplio, véase: MEJÍA RIVERA, Joaquín A. *Honduras y los sistemas internacionales de protección de derechos humanos*. Editorial San Ignacio. Tegucigalpa, 2010, pp. 77-107; MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y CANCHARI CANCHARI, Rocío Yudith. “Una mirada a los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos”. En MEJÍA RIVERA, Joaquín A. (Coord.). *Las obligaciones internacionales del Estado de Honduras en materia de derechos humanos y bienes naturales*. Editorial San Ignacio. Tegucigalpa, 2018, pp. 27-63.

3 Artículo 44 del Pacto de San José, artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador; artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; artículo 12 de la Convención de Belém do Pará.

4 Las sentencias son: Velásquez Rodríguez (1988), Godínez Cruz (1989), Juan Humberto Sánchez (2003), López Álvarez (2006), Servellón García y otros (2006), Kawas Fernández (2009), Pacheco Teruel y otros (2012), Luna López (2013), López Lone y otros (2015), Triunfo de la Cruz y otros (2015), Punta Piedra y otros (2015), Pacheco León y otros (2017), Escaleras Mejía (2018) y Vicky Hernández y otras (2021).

cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA”<sup>5</sup>.

Estas interpretaciones las publica en forma de opiniones consultivas<sup>6</sup>, las cuales pueden ser solicitadas por cualquier Estado miembro de la OEA y por los órganos enumerados en el capítulo X de su carta constitutiva reformada por el Protocolo de Buenos Aires; es decir, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos, el Comité Jurídico Interamericano, la CIDH, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados.

Las opiniones consultivas no tienen el carácter de una sentencia (función contenciosa) mediante la cual se atribuye al Estado responsabilidad internacional en un caso concreto e individualizado por la violación a derechos humanos, sino que su naturaleza promueve **“un diálogo no litigioso y multilateral** que le permita a la Corte emitir una interpretación específica en base a principios jurídicos generales”.

Por tanto, estas interpretaciones constituyen una fuente que contribuye “a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos en la región, cuyos estándares allí plasmados deben ser observados por todos los Estados parte”<sup>7</sup>.

Como lo señala la propia Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016, las opiniones consultivas “cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo”<sup>8</sup>, pues se integran al *corpus iuris* inte-

ramericano y sirven de barómetro para realizar de oficio un ejercicio hermenéutico obligatorio que haga compatible las normas y prácticas internas con los estándares internacionales de derechos humanos. En otras palabras, le advierten a los Estados qué actos no deben realizar para evitar su responsabilidad internacional.

En consecuencia, los Estados tienen la obligación de asegurar que todos sus órganos jurisdiccionales, administrativos o de cualquier otra índole, conozcan y cumplan con el alcance de los lineamientos interpretativos desarrollados por la Corte IDH como intérprete final de la Convención Americana ya que, ignorarlos o desconocerlos, puede provocar la responsabilidad internacional estatal. En este sentido, las opiniones consultivas representan “una guía ineludible” para la aplicación de los estándares interamericanos de derechos humanos por parte de todas las instituciones públicas en Honduras<sup>9</sup>.

Así las cosas, la OC-28/21 establece los estándares que deben regular la reelección presidencial en los países americanos y, al determinar que esta no es un derecho humano, deja en evidencia la manipulación de la justicia constitucional para favorecer los intereses particulares de Juan Orlando Hernández en su camino de autoritarismo, hasta convertir a Honduras en una “autocracia electoral”<sup>10</sup>.

## 2. UNA ESPERADA OPINIÓN CONSULTIVA QUE DESMONTA LAS FALACIAS EN QUE SE BASÓ LA SENTENCIA SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN HONDURAS

El 22 de abril de 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras benefició a Juan Orlando Hernández al emitir una sentencia en la que declaró inaplicable el artículo

5 Corte IDH. “Otros Tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982, **párr. 25**.

6 Hasta el momento, la Corte IDH ha publicado 28 opiniones consultivas.

7 ORIAS ARREDONDO, Ramiro. *La observancia de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Bolivia*. 16 de agosto de 2021. Accesible en: <https://dplfblog.com/2021/08/16/la-observancia-de-las-opiniones-consultivas-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-en-bolivia/> El resaltado en bold está en el original.

8 Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.a y b del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016, **párr. 26**.

9 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta, Madrid, 2ª ed., 2004, pp. 76-77.

10 Congressional Research Service. *Honduras: Background and U.S. Relations*. CRS Report Prepared for Members and Committees of Congress. 27 de abril 2020, p. 4.



constitucional que le impedía reelegirse, a pesar de que el Poder Judicial no estaba facultado para tomar esa decisión sobre dicho artículo por ser de naturaleza pétrea; es decir, irreformable. En otras palabras, este tipo de artículos no pueden modificarse por los poderes del Estado, sino solamente por el pueblo como titular del poder soberano<sup>11</sup>.

A la luz del artículo 2 de la Constitución de la República<sup>12</sup>, el Congreso Nacional y la Sala de lo Constitucional, como poderes derivados del poder constituyente, pueden reformar o declarar inaplicables, respectivamente, algunas disposiciones de la norma suprema, menos los artículos pétreos como el de la reelección presidencial pues, en virtud del artículo 374 constitucional, estos no pueden reformarse en ningún caso, debido a que su irreformabilidad no está disponible en modo alguno a la actividad de los poderes constituidos, “según se desprende inequívocamente de su incorporación como cláusula intangible, en el sentido de irreformable en cualquier lugar y tiempo”<sup>13</sup>.

Lo más grave es que la Sala de lo Constitucional suplantó la soberanía popular al declarar inaplicable un artículo pétreo, basándose en la falsa premisa de que la reelección es un derecho humano. En este sentido, expresó que existe una contradicción entre los derechos políticos y la prohibición de la reelección, lo cual constituye una “[...] colisión entre derechos fundamentales inherentes a la persona humana también contenidos en la propia Constitución, y en

la infracción de principios y normas internacionales de Derechos Humanos [...]”<sup>14</sup>. Así, la Sala de lo Constitucional atribuyó a la reelección presidencial el carácter de derecho fundamental.

Se debe reconocer que este órgano jurisdiccional argumentó correctamente que los derechos reconocidos en los tratados internacionales forman parte de la Constitución, desarrollando la técnica constitucional de los “derechos implícitos”<sup>15</sup>, y que tienen el mismo rango o jerarquía de los derechos expresamente reconocidos en la norma suprema.

En su lógica, al existir dos normas de igual jerarquía, pero contradictorias —la norma constitucional que prohíbe el derecho humano a la reelección y la norma internacional que la permite—, debía imponerse la norma que más protege el derecho humano a la reelección, es decir, el artículo 23 de la Convención Americana.

En otras palabras, la Sala de lo Constitucional declaró inaplicable la norma constitucional que prohíbe la reelección y aplicó de forma preferente la norma internacional que supuestamente la protege. La clave del asunto está en que estableció erróneamente que la reelección presidencial es un derecho humano garantizado por el citado artículo 23.

Por tanto, el grave problema de la conclusión a la que llegó la Sala de lo Constitucional en su sentencia es que está basada en la premisa absolutamente falsa de que la reelección es un derecho humano y que forma parte de los derechos políticos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto ha sido desmentido de manera contundente por la Corte IDH en su opinión consultiva OC-28/21, algo que también ya habían analizado y planteado con anterioridad diferentes sectores académicos del ámbito jurídico<sup>16</sup>. Por ello es importante analizar diez

11 Para un análisis más amplio, véase: MEJÍA RIVERA, Joaquín A., PINEDA H., Ana A. y EVELINE PADILLA, Josué. *La Constitución de Honduras*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 31-66.

12 “La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación. La suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la Patria”.

13 Sala de lo Constitucional. SCO-0030-2013 del 26 de mayo de 2014, considerando 10. Los artículos pétreos son: El procedimiento mismo de revisión o reforma constitucional (art. 373); el artículo que contiene las cláusulas pétreas (art. 374); los artículos constitucionales sobre la forma de gobierno (art. 4); los artículos que se refieren al territorio nacional (art. 9-14); el artículo relacionado con el periodo presidencial (art. 237); el artículo que se refiere a la prohibición de la reelección del Presidente de la República (art. 239); los artículos sobre quiénes no pueden ser Presidente de la República por el periodo subsiguiente (art. 240).

14 Sala de lo Constitucional. SCO RI-1343-2014 acumulada con el RI-0243-2015, de fecha 22 de abril de 2015, considerando 18.

15 Véase, Sala de lo Constitucional. SCO RI-1165-2014 del 23 de junio de 2017, considerando 20.

16 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes*. Estudio N°

ideas claves que nos brinda esta opinión consultiva y que sirven para desmontar la mentira que sostiene la sentencia que permitió la reelección de facto de Juan Orlando Hernández y que confirma la falta de legitimidad democrática de su mandato.

En primer lugar, el tribunal interamericano concluyó que el artículo 23 de la Convención Americana establece la obligación de realizar elecciones periódicas, la cual implica indirectamente que los mandatos de cargos de la Presidencia de la República deben tener un período fijo y que los presidentes no pueden ser elegidos por plazos indefinidos<sup>17</sup>.

En segundo lugar, la prohibición de mandatos indefinidos busca evitar que las personas que ejercen cargos por elección popular se perpetúen en el ejercicio del poder. Para la Corte IDH, la democracia representativa se caracteriza por el hecho de que es el pueblo quien ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución y elegidos en elecciones universales. En este sentido, la perpetuación de una persona en un cargo público conlleva el riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por las personas que eligió y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia<sup>18</sup>.

908/2017. Comisión de Venecia. Estrasburgo, 20 de marzo de 2018; ORELLANA, Edmundo. “La reelección en Honduras”. En *Revista Envío-Honduras*, Año 14, N° 50. Tegucigalpa, septiembre de 2016; RIVERA PORTILLO, Waldo. *¿Por qué en Honduras es ilegal la reelección presidencial? (Adictos al poder)*. OIM Editorial. Tegucigalpa, 2016; VICIANO PASTOR, Roberto y MORENO GONZÁLEZ, Gabriel. “Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: La reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes Constitucionales”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, enero-diciembre 2018; MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y JEREZ MORENO, Rafael. “La reelección presidencial en Honduras: La sentencia espuria y la falacia de un derecho humano”. En MEJÍA RIVERA, Joaquín A. (Coord.). *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* Editorial San Ignacio, Tegucigalpa, 2018; MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y JEREZ MORENO, Rafael. “La reelección presidencial como derecho humano: la falacia que propaga la fiebre reeleccionista”. En RÍOS VEGA, Luis Efrén y SPIGNO, Irene (Dir.). *La Reelección en América Latina en el Siglo XXI*. Tirant lo Blanch, México, 2020.

17 Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida...* op. cit., párr. 72.

18 Ibid., párr. 73.

En tercer lugar, el deber de realizar elecciones periódicas y de respetar los principios de la democracia representativa incluye la obligación de evitar que una persona se perpetúe en el poder. En este orden de ideas, el juego democrático solo es posible cuando todas las partes respetan los límites impuestos por la ley que permiten la propia existencia de la democracia, como lo son los límites temporales de los mandatos presidenciales. Por tanto, el respeto pleno al Estado de Derecho implica que no se modifiquen las normas para beneficiar a la persona que se encuentra gobernando y la coloque en una situación de ventaja. Así, “se evita que gobiernos autoritarios se perpetúen en el poder a través del cambio de las reglas del juego democrático y, de esta forma, se erosione la protección de los derechos humanos”<sup>19</sup>.

En cuarto lugar, los principios de la democracia representativa incluyen, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las obligaciones de evitar que una persona se eternice en el poder, y de garantizar la alternancia en el mismo y la separación de poderes. Para ello, los Estados pueden adoptar diversas medidas que regulen los derechos políticos “de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”<sup>20</sup>.

En quinto lugar, no hay ningún tratado internacional de derechos humanos que aborde la figura de la reelección presidencial y mucho menos existe referencia expresa a esta como un derecho humano. El derecho que sí está consagrado en las normas internacionales de derechos humanos es el de votar y ser electo. Por tanto, para la Corte IDH

no se desprende de los tratados internacionales de derechos humanos que se haya reconocido la existencia de un derecho autónomo a ser reelecto al cargo de la Presidencia<sup>21</sup>.

19 Ibid., párrs. 75 y 79.

20 Ibid., párrs. 84-86.

21 Ibid., párrs. 94-96.

La reelección “es una modalidad, o una restricción, del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo”<sup>22</sup>.

En sexto lugar, el tribunal interamericano concluyó que la reelección presidencial no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana ni por el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. La “figura de la reelección presidencial y su prohibición tiene su génesis en la regulación constitucional que los Estados realizan respecto del derecho a ser elegido, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales”<sup>23</sup>. En consecuencia,

La Corte considera que la prohibición de la reelección presidencial indefinida tiene una finalidad acorde con el artículo 32 de la Convención, ya que busca garantizar la democracia representativa, sirviendo como salvaguardia de los elementos esenciales de la democracia establecidos en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En particular, la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes<sup>24</sup>.

En séptimo lugar, teniendo en cuenta que un sistema presidencial puede facilitar la concentración de poderes en la Presidencia de la República, la restricción de la posibilidad de reelegirse indefinidamente constituye una medida idónea y compatible con la Convención Americana para asegurar que una persona no se eternice en el poder y evitar que resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa, como la sepa-

ración de poderes, el régimen plural de partidos y de organizaciones políticas, y la alternancia en el ejercicio del poder<sup>25</sup>. Por tanto, “el cambio periódico del presidente a través del proceso de elección es el método perfecto para evitar una excesiva concentración de poder”<sup>26</sup>.

En octavo lugar, la prohibición de la reelección presidencial solo restringe la posibilidad de la persona que se encuentra ejerciendo la presidencia de participar en las elecciones y, por ende, “el sacrificio que implica esta restricción es menor y justificado para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y, con esto, prevenir que se degrade la democracia representativa”. Por otro lado, esta prohibición no afecta el derecho de las personas votantes a seleccionar, entre las candidaturas, a la persona más afín a sus preferencias, pues dicha “limitación es menor cuando se compara con los beneficios que trae para la sociedad la prohibición de la reelección presidencial indefinida”<sup>27</sup>.

En noveno lugar, la permanencia en funciones de un mismo gobernante en la Presidencia de la República, por un largo período, tiene efectos nocivos en el régimen plural de partidos y de organizaciones políticas, porque favorece la hegemonía en el poder de ciertos sectores o ideologías que resultan en el menoscabo de los derechos políticos de los grupos minoritarios. De esta manera,

la falta de limitaciones a la reelección presidencial conlleva el debilitamiento de los partidos y movimientos políticos que integran la oposición, al no tener una expectativa clara sobre su posibilidad de acceder al ejercicio del poder<sup>28</sup>.

Y, en décimo lugar, la habilitación de la reelección presidencial a través de reformas legislativas

22 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección...* op. cit., párr. 117.

23 Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida...* op. cit., párr. 102.

24 Ibid., párr. 119.

25 Ibid., párrs. 120-121.

26 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. *Informe sobre los límites a la reelección...* op. cit., párr. 10.

27 Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida...* op. cit. Las citas textuales corresponden, en su orden, a los párrafos 124 y 125.

28 Ibid., párrs. 133-134.

## REFLEXIÓN

o sentencias judiciales que favorecen a quien ocupa actualmente la Presidencia de la República, con el fin de que pueda presentarse para ser reelecto, constituye una modificación de las reglas del juego democrático que trae fuertes consecuencias para el acceso al poder y el funcionamiento democrático en general, e implica un irrespeto al Estado de Derecho. De acuerdo con la Corte IDH, la OC-28/21 no tiene como objetivo

[...] restringir la reelección presidencial en general, sino aclarar que la ausencia de limitación razonable a la reelección presidencial, o la implementación de mecanismos que materialmente permitan el irrespeto de las limitaciones formales existentes y la perpetuación directa o indirectamente de una misma persona en el ejercicio de la Presidencia es contraria a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>29</sup>.

### 3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A través de la Opinión Consultiva OC-28/21, la Corte IDH ratifica que la reelección presidencial no es un derecho humano y, en consecuencia, se demuestra la falsedad de la premisa en que se basó la sentencia de la Sala de lo Constitucional, al declarar inaplicable el artículo 239 que establece que quien “haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser elegido Presidente de la República o Designado Presidencial”.

Por tanto, si la reelección de Hernández está basada en una mentira, no cabe ninguna duda de que su gobierno es de facto y las medidas adoptadas durante su mandato están marcadas por la ausencia de legalidad y legitimidad. Como lo señala el artículo 375 de la Constitución de la República, esta “no pierde su vigencia ni deja de cumplirse por acto de fuerza o cuando fuere supuestamente derogada o modificada por cualquier otro medio y procedimiento distintos del que ella misma dispone”.

Conforme a lo anterior, el artículo 239 constitucional, que prohíbe la reelección, se mantiene vigente y la sentencia de la Sala de lo Constitucional, que facilitó la reelección de Hernández, nunca tuvo la legitimidad democrática y constitucional debido a dos razones concretas: primero, la prohibición está contenida en una cláusula pétrea que actúa contra los poderes constituidos y cuya reforma, únicamente, corresponde al pueblo hondureño como titular del poder constituyente.

Como lo señala la Comisión de Venecia,

Los límites a la reelección presidencial están consagrados en la constitución; por lo tanto, se requiere una reforma constitucional para modificarlos. Solamente el pueblo, que tiene poder soberano legal, puede modificar el alcance de la delegación que le otorgó al Presidente. La decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial debe sujetarse a un escrutinio y debate públicos minuciosos y debe respetar plenamente los procedimientos constitucionales y legales relevantes<sup>30</sup>.

Segundo, la sentencia se basó en la mentira de que la reelección presidencial es un derecho humano; no obstante, como lo ha demostrado la Corte IDH en la opinión consultiva analizada, su prohibición constitucional no solo no transgrede un supuesto derecho fundamental, sino que tiene como objetivo evitar ventajas excesivas e indebidas para el candidato-presidente, ya que mientras compite en la contienda electoral, continúa ocupando la más alta magistratura del Estado y cuenta con gran parte de la institucionalidad y del presupuesto bajo su autoridad, lo cual, en países autocráticos como Honduras, impide la celebración de elecciones libres, justas, auténticas y en igualdad de condiciones.

En virtud de ello, hay tres consecuencias concretas que se deben determinar urgentemente: en

29 Ibid., párrs. 144 y 148.

30 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección...* op. cit., párr. 127, p. 28.

primer lugar, las magistradas Silvia Trinidad Santos y Lidia Estela Cardona Urbina, y los magistrados Víctor Manuel Lozano Urbina, German Vicente García García y José Elmer Lizardo Carranza, de la Sala de lo Constitucional, suplantaron la soberanía popular al inaplicar un artículo pétreo y dictar una sentencia basada en una mentira.

Dicho de otro modo, la Sala de lo Constitucional asumió facultades que le corresponden al poder constituyente; se convirtió temporalmente en poder originario y usurpó sus funciones declarando inaplicable un artículo pétreo. De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución de la República,

La suplantación de la soberanía popular y la usurpación de los poderes constituidos se tipifican como delitos de traición a la Patria. La responsabilidad en estos casos es imprescriptible y podrá ser deducida de oficio o a petición de cualquier ciudadano.

En segundo lugar, mientras el pueblo hondureño, como titular del poder constituyente, no reforme mediante un mecanismo de participación ciudadana directa el artículo pétreo 239 constitucional, que prohíbe la reelección presidencial, el gobierno de Juan Orlando Hernández no está revestido de validez democrática y constitucional; consecuentemente, el ejercicio de la Presidencia de la República constituye un acto de fuerza que, a la luz del artículo 375 de la Constitución de la República, debe ser investigado y juzgado. Además, cualquier ciudadano o ciudadana “tiene el deber de colaborar en el mantenimiento o restablecimiento de su efectiva vigencia”.

Y, en tercer lugar, el Ministerio Público tiene el deber de iniciar inmediatamente los procedimientos pertinentes para que se deduzcan las responsabilidades civiles y penales a los magistrados y magistradas constitucionales que dictaron esta sentencia manipulada para favorecer los intereses reeleccionistas de Juan Orlando Hernández. Por su parte, el Congreso Nacional, según el artículo 375, puede decretar

... la incautación de todo o parte de los bienes de estas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la suplantación de la soberanía popular o de la usurpación de los poderes públicos, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

Finalmente, aunque según el artículo 8 de la Ley Sobre Justicia Constitucional la sentencia sobre la reelección presidencial tiene el carácter de definitiva, en el contexto de la OC-28/21 de la Corte IDH no cabe duda de que tal sentencia —basada en la mentira de que la reelección es un derecho humano—, constituye una cosa juzgada fraudulenta, o aparente, debido a que no se respetaron las reglas del debido proceso, no se garantizaron los derechos políticos del pueblo hondureño, y los jueces y juezas constitucionales no actuaron observando las garantías de competencia, independencia e imparcialidad<sup>31</sup>.

Por tanto, la actual Sala de lo Constitucional, en virtud de la Opinión Consultiva OC-28/21, tiene la obligación de ejercer el respectivo control de convencionalidad<sup>32</sup> y dejar sin efecto la sentencia RI-1343-2014 acumulada con la RI-0243-2015, que inaplicó el artículo 239 constitucional, que prohíbe la reelección presidencial, pues es absolutamente contraria a las obligaciones estatales derivadas de la Convención Americana.

Las implicaciones políticas, jurídicas, económicas y sociales de esta medida requieren ser abordadas en el marco de un gran diálogo nacional, que nos permita vislumbrar el camino para la refundación de Honduras.

31 Corte IDH. *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 131.

32 Este control obliga al Poder Judicial a verificar que las normas y prácticas internas sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para un análisis al respecto, véase: MEJÍA R., Joaquín A., BECERRA R., José de Jesús y FLORES, Rogelio (Coord.). *El control de convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá*. Editorial San Ignacio/Editorial Guaymurás. Tegucigalpa, 2016.





# El soberano ausente en el Bicentenario de la Independencia

MARVIN BARAHONA\*

*El espíritu de la república ha estado ausente en toda decisión que ha afectado a su soberano, desde el momento en que se distorsionaron o abandonaron sus principios rectores.*

*Se ahogó la república y se estranguló a su soberano.  
Tal vez por eso, el fantasma del soberano auténtico ronda hoy al poder usurpado, porque la república es una herencia que debemos reclamar para configurar el futuro.*

## INTRODUCCIÓN

No cabe duda: el soberano ausente es el rasgo fundamental de la república en el año del Bicentenario de su Independencia nacional. La situación particular del soberano a la hora de conmemorar una independencia que nunca fue, es el propósito fundamental de este artículo que trata sobre el Estado-botín y el Estado fallido. Pero, sobre todo, trata de la república a la que se aspira como ideal colectivo. Se argumenta que el fracaso no es de la república, sino de la imposición de un paradigma de Estado que se definió al margen del interés colectivo, para servir a unos pocos.

El espíritu de la república ha estado ausente en toda decisión política que haya afectado a su soberano, desde el momento mismo en que se distorsionaron o abandonaron sus principios rectores. ¿Qué se debió

sacrificar, sino la república, para que el Estado-botín se convirtiera en el único paradigma de las elites que lo han explotado, hasta conducirlo al Estado fallido que es hoy?

Se ahogó la república y se estranguló a su soberano y, una vez completado el magnicidio, se le suplantó con un falso soberano. Tal vez por eso, el fantasma del soberano auténtico ronda hoy al poder usurpado. Reivindica la recuperación de sus principios —tan temidos por sus enemigos—, como la democracia, las elecciones libres y transparentes, la separación y equilibrio de poderes, el respeto a las libertades, la equidad en el acceso a las oportunidades y una justicia efectiva que respete la igualdad ante la ley.

El espíritu de la república es el fantasma que merodea en la víspera del Bicentenario de la Independencia, el ausente que la ciudadanía echa de menos cuando denuncia los negocios turbios, la corrupción, la entrega del territorio nacional y los bienes públicos; cuando la opinión colectiva sospecha de un nuevo

\* Historiador, doctor en Ciencias Sociales, autor de *Evolución histórica de la identidad nacional*, Tegucigalpa, Guaymuras, 1991, y *Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica*, Tegucigalpa, Guaymuras, 2004, entre otras obras de contenido histórico y social.

fraude electoral y desde el poder se criminaliza la protesta social.

Soberano, soberanía y legitimidad política son la esencia de ese espíritu. La tarea sugerida por el Bicentenario de la Independencia es recuperar la corona del soberano y devolverle a la república sus instituciones.

### LA INSTITUCIONALIDAD EN CRISIS

La discusión actual sobre la crisis crónica de las instituciones, deja al descubierto que la institucionalidad más afectada es la del Estado, cuya elite dirigente provoca crisis recurrentes que producen un vacío casi total en la vigencia del Estado de derecho y amputan la función reguladora del Estado en las relaciones sociales.

Las causas que han impedido el arraigo de la institucionalidad del Estado en los dos siglos de independencia nacional siguen en discusión. Sin embargo, se reconoce que establecer una institucionalidad democrática es una premisa indispensable para un Estado de derecho firmemente arraigado en la conciencia ciudadana. En tal sentido, la praxis política ocupa un papel y un lugar esencial en la reconstrucción del modelo político republicano.

La desesperanza que hoy prevalece sobre la posibilidad de establecer una institucionalidad democrática, se reafirma en la discusión sobre las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), en la que ocupa un lugar importante la crítica a los privilegios, la exclusividad y la competencia desleal que les otorga la inconstitucional ley que las creó. Y para que esta ley se impusiera, se recurrió a la más antidemocrática de las leyes no escritas que predominan en la institucionalidad del Estado: el “privilegio de mandar”, ejercido por elites dirigentes que actúan al margen de la legalidad y la voluntad soberana del pueblo, que mayoritariamente rechaza las ZEDE.

El contexto de crisis creado por las ZEDE conduce inevitablemente a profundizar el debilitamiento institucional del Estado, arrastrando consigo a las instituciones obligadas a defender la soberanía nacional. Los tres poderes del Estado se ven igualmente

afectados por la crisis, en la medida que facilitan el marco jurídico y legitiman la presencia de intereses externos que buscan obtener beneficios leoninos de las concesiones que reciben del Estado.

Su mayor responsabilidad es ser protagonistas de una especie de filibusterismo, como en el siglo XIX, pero esta vez autorizado por el propio Estado hondureño. Sus armas son los recursos financieros que supuestamente invertirán para “generar empleos”, la falsa promesa siempre de moda, sin que nadie sepa con exactitud cuál será el monto de tal inversión. Y su ejército —por lo menos en el caso de Islas de la Bahía—, parece ser un grupo anónimo que quiere comprar una habitación con vista al mar en un paraíso que reciben como dádiva del Estado hondureño, según ha denunciado la sociedad civil que se opone a dicho proyecto.

Hoy no puede ocultarse que las ZEDE han venido a acelerar el deterioro institucional, creando un estremecimiento que sacude a los 298 municipios del país y ejerce presión sobre el Ministerio Público, para que actúe de oficio en lo que corresponda. El mismo clamor es dirigido a la Corte Suprema de Justicia, por medio de iniciativas ciudadanas que atienden el reclamo popular contra el “adefesio jurídico” que representan las ZEDE. Por la misma razón, el Congreso Nacional ha recibido una avalancha de críticas y una exigencia cada vez mayor para que rectifique su conducta y derogue el decreto que dio origen a este nuevo motivo de discordia entre el Estado y la sociedad hondureña.

Tampoco puede ocultarse que —en su camino hacia el Estado fallido—, la institucionalidad sobre la que se funda el Estado hondureño se configura en torno de una vergonzosa suma de pactos de colusión, corrupción e impunidad que distorsionan su funcionamiento. Así lo demuestra la resistencia gubernamental a derogar el decreto que creó las ZEDE, como antes se opuso a prolongar el Convenio para que la Maccih<sup>1</sup> continuara en el país; a impedir que entra-

1 Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras.

ra en vigencia el nuevo Código Penal, calificado por sus críticos como el “Código de la impunidad”, entre otras disposiciones que dejan al descubierto el control dictatorial que se ejerce sobre la institucionalidad estatal para amparar la corrupción y la impunidad de cuello blanco.

En el año del Bicentenario de la Independencia, la pregunta obligada es: ¿Por qué, en 200 años de historia, la institucionalidad del Estado hondureño no ha podido consolidarse? La historia de la corrupción en el país indica que el común denominador de los problemas que hoy enfrenta la institucionalidad pública es el enriquecimiento ilícito, el gran negocio de las elites dirigentes que en dos siglos han ejercido un control hegemónico sobre el Estado y sus instituciones.

### **LA CRISIS CRÓNICA Y CALCULADA DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL**

La pauta impuesta fue la de mantener la institucionalidad del Estado en una crisis crónica, que ha sido capaz de absorber las energías políticas y sociales de la nación. Y su método ha consistido en dilapidar esfuerzos y recursos en crear para después dismantelar las instituciones estatales; luego en volver a crearlas, para volver a anularlas, de lo cual sobran los ejemplos.

Tan recurrente es la práctica de la crisis calculada y crónica, que la opinión pública ha pasado de la desconfianza recelosa a la total incredulidad respecto de las instituciones y del sistema político que las crea únicamente como ilusión y fantasía. Hoy se habla de instituciones a las que se considera “elefantes blancos”, “partidos de maletín”, o “empresas de USB”. Se escuchan con malicia las promesas hechas por el poder, como se observa hoy cuando promete elecciones libres, transparentes y creíbles; o cuando promete crear “miles de empleos”, solo para justificar la creación de las ZEDE.

La democracia, el Estado de derecho, la estabilidad política y la seguridad jurídica dejaron de existir hace mucho tiempo como hechos comproba-

bles, lo que pone de manifiesto un Estado fallido. La incapacidad para convencer a la ciudadanía con su ficción de legalidad, con su razón de ser en la política, pone en precario las funciones que las elites se han atribuido a sí mismas en la sociedad. De no ser así, quedaría por explicar qué se ha hecho con los cuantiosos recursos internos y externos que, supuestamente, se han invertido en fortalecer la institucionalidad del Estado.

En síntesis, la discusión actual sobre el acelerado deterioro de la institucionalidad pública, la cesión del territorio y su soberanía, así como la precariedad de los bienes públicos, conduce incluso a cuestionar el contenido de la transición política de 1982, su orientación en el tiempo y su significado actual como principio originario de la república de los últimos 40 años.

### **LA CRISIS DEL CENTRALISMO BUROCRÁTICO AUTORITARIO**

El centralismo político perdió su razón de ser en los dos siglos transcurridos desde la proclamación de la independencia nacional; hoy es un modelo fallido de organización administrativa y gestión territorial. Así lo demuestra la creación de las ZEDE que, en pocas palabras, representa la más flagrante deslealtad del centralismo político respecto de los municipios y la autonomía municipal, a los cuales se les despoja de mucho y se les aporta poco.

La pandemia no ha cambiado estos términos de referencia, más bien los ha acentuado, aun a sabiendas de que sus consecuencias son de vida o muerte. La crisis, en la mayoría de los municipios, es la carencia de recursos financieros, y esta es también una de las causas para explicar su rechazo a las ZEDE, exentas de tributos y con escasas posibilidades de generar los empleos que los municipios requieren para impulsar su economía.

El bajo nivel de desarrollo en los municipios, y sobre todo las escasas expectativas de superar su condición actual, confirman de manera fehaciente el fracaso del centralismo burocrático en la escala local. Su deterioro es tan grande, que la gestión territorial que realiza —y en la mayoría de casos no realiza—,

ha sido la mayor fuente de conflictos sociales desde el inicio de las medidas neoliberales en 1990, como ha sido evidente en el siglo actual.

El modelo económico depredador de la naturaleza, aportando poco o nada al desarrollo local, contribuye a explicar la persistencia de tales conflictos. Así lo demuestra la oposición que los proyectos mineros y la construcción de represas han recibido en las comunidades “huésped”. A la irracionalidad económica del modelo depredador de los bienes naturales, las comunidades afectadas oponen una respuesta política de rechazo y se han declarado “libres de minería y represas hidroeléctricas”, como ahora los municipios se declaran “libres de las ZEDE”.

La lógica de los conflictos y las respuestas que reciben de la colectividad, se asumen por tanto desde la racionalidad con que defienden los bienes naturales; hoy, ante la amenaza de las ZEDE, se exige también una nueva racionalidad económica para superar el estancamiento municipal y evitar el drenaje de población a través de la migración al extranjero.

Sin embargo, la respuesta más contundente del Estado ha sido criminalizar la protesta social y reproducir la arbitrariedad y el abuso de poder implícitos en las concesiones de explotación que afectan la geografía municipal. La irracionalidad económica tiene por consecuencia una irracionalidad política que afecta la supervivencia de la población, la coexistencia con la naturaleza y una vida política democrática en los parámetros de la autonomía municipal.

Hoy, al renunciar de hecho a la soberanía territorial y sus recursos a través de la instalación de las ZEDE, queda al descubierto la incompetencia de las elites para gobernar, por cuanto —al renunciar al ejercicio de la soberanía territorial—, se renuncia también a la soberanía para impartir justicia y organizar el desarrollo económico y social en los municipios.

Desde esta perspectiva, las ZEDE son también una muestra de arbitrariedad fracasada, expresión evidente de la condición fallida del Estado hondureño. Así, a la pérdida de la razón de ser del modelo económico depredador, se suma la pérdida de la razón

de ser del sistema político anacrónico, excluyente y generador de desigualdades, que con escasas modificaciones sigue prevaleciendo en el Bicentenario de la Independencia.

## **LA CONFIGURACIÓN DE LA “REPÚBLICA” NEOCOLONIAL**

El contexto antes descrito contribuye a configurar las relaciones del Estado con el capital y, a la vez, las relaciones de estos con la ciudadanía y la naturaleza. La configuración se realiza en términos de una neocolonia, dispuesta a renunciar voluntariamente a su soberanía con tal de satisfacer la voracidad del modelo económico depredador sobre los recursos nacionales.

El hecho implícito de actuar contra los intereses nacionales, determina el carácter antinacional de las elites políticas y económicas hondureñas; este es su rasgo histórico fundamental, el que vincula al enclave bananero de hace un siglo con las ZEDE del siglo XXI y ha determinado su dependencia respecto de los Estados Unidos de América.

El requisito para constituirse en una neocolonia —cumplido plenamente en el caso hondureño—, ha sido la negación previa de la nación, una renuncia voluntaria a la soberanía nacional y, sobre todo, la destrucción sistemática de sus propias instituciones para crear una crisis crónica según el modelo de la “república bananera”, cuyo fracaso conduce hoy hacia el Estado fallido. Por tales razones, Honduras constituye un caso aparte entre las naciones a las que se les puede atribuir un perfil neocolonial; ha sido la única en admitir un proyecto económico como el de las ZEDE que, en los hechos, significa vender el territorio nacional en porciones al gusto de sus futuros propietarios.

## **LA CRISIS DE INCERTIDUMBRE**

La incertidumbre que lentamente se ha ido instalando en la conciencia nacional, está formada por una diversidad de problemas acumulados cuyo denominador común es el carácter estratégico de los factores afectados, entre estos: la generación y distribución

## REFLEXIÓN

de energía eléctrica, la pretensión gubernamental de reorientar los fondos de los institutos de pensión y vejez para cubrir el déficit financiero de la ENEE; la ausencia de un plan efectivo de reconstrucción y reactivación de la economía nacional; la negligente indefinición de los lineamientos a seguir en materia sanitaria y educativa; y, en el presente año, las dudas respecto de la transparencia de las elecciones generales de noviembre —incluso de su realización—, creando así un escenario de alta tensión que agudiza la incertidumbre social.

Las causas de la incertidumbre son a la vez expresiones de otras crisis, subyacentes a los factores señalados. Algunos actores sociales afectados, entre estos el gremio sindical y las organizaciones de educadores, coinciden en señalar como objetivo final del gobierno la pretensión de privatizar los institutos de previsión y algunos servicios educativos. En tanto que el movimiento sindical considera que se pretende privatizar la empresa estatal de energía eléctrica al fragmentar sus funciones en tres “unidades de negocio” independientes entre sí.

En estos casos, los afectados son los sectores estratégicos de energía y educación, con una diferencia fundamental: la crisis financiera de la ENEE tiene como contrapartida una acumulación sostenida de capital en los generadores privados, en tanto que en el sector educativo se observa una precariedad sistémica y una amenaza rutinaria sobre los fondos de previsión de los educadores.

Aunque estos fenómenos muestran una diferencia radical entre sí, ambos son consecuencia de los lineamientos neoliberales que conducen, en el primer caso, a una concentración absoluta de los recursos financieros para beneficio privado; y en el segundo, a la concentración de los impactos negativos por la reducción de la inversión social en educación para favorecer políticas como las de seguridad y defensa. Además, dichas políticas convergen en el objetivo final de dismantelar las empresas de servicio público y el sector social que agrupa a los ramos de salud y educación.

Otros casos tienen en común los estrechos vínculos entre actores privados y el Estado, como el conflicto recurrente en el “sector transporte”, que tiende a agudizarse en los años electorales, como ocurre actualmente. A ello se agrega la crisis que afecta a los intermediarios de las demandas sociales y los prestadores de servicios (transporte, energía, salud, educación, telefonía pública, servicio de agua potable, entre otros), pese a su carácter estratégico para el Estado, la sociedad y el mercado.

El proceso electoral se ve igualmente afectado por la falta de confianza en la institucionalidad responsable de su conducción, que hasta ahora no ha podido convencer a la ciudadanía de que el proceso electoral no es vulnerable al fraude. Es decir, afronta una crisis de credibilidad y confianza que arrastra con mayor incidencia pública desde las elecciones generales de 2017.

La falta de consensos entre los partidos participantes, especialmente respecto de los procedimientos a emplear en la conducción del proceso, abona también a las crecientes dudas sobre los resultados. En consecuencia, los factores mencionados impactan directamente en una democracia de por sí sumida en un vacío por falta de resultados, afectando su potencial para conducir el proceso político hacia la restauración del Estado de derecho con base en el consenso y una gestión transparente en todas las etapas del proceso electoral.

### **LAS CLAVES DEL DEBATE PÚBLICO**

La crisis financiera de la ENEE continúa siendo parte del debate, jalonado además por el conflicto de intereses entre la empresa nacional y una empresa externa contratada en los términos de una alianza público privada. Se ha hablado de “interés nacional”, de “intereses sagrados del país”, “bienes públicos”, “intereses privados”, entre otros que dejan al descubierto una segunda clave en tal deliberación: los bienes públicos como causa de cuestionamiento, o de defensa. Este factor es clave para retomar, en la agenda de temas nacionales estratégi-



cos, la discusión sobre la importancia de los bienes nacionales para afianzar la conciencia de nación.

En las primeras dos décadas de este siglo se ha venido debatiendo sobre los bienes públicos en salud y educación, sobre el agua y el bosque, y más recientemente sobre el uso de los recursos del Presupuesto General de la República, cuyo telón de fondo es el conflicto abierto entre políticas de seguridad que se imponen —en términos presupuestarios— sobre las políticas públicas en salud y educación. Sin embargo, el debate aún no conduce a reconocer que el núcleo principal se encuentra en la voluntad de algunos actores poderosos en mantener y seguir promoviendo la exclusión social.

El debate conduce, además, a evidenciar el alto grado de dependencia de los sectores más vulnerables respecto de los recursos públicos para garantizar su supervivencia, situación agravada por la pandemia, la crisis económica y la vulnerabilidad ambiental. A la vez, la exclusión social se manifiesta en la invisibilización de los consumidores, de sus intereses y derechos, como en la deliberación sobre las soluciones a la crisis de la ENEE, en la que el consumidor ni siquiera es mencionado, o aparece marginalmente.

En este punto, en el segundo semestre de este año, se presenta como deliberación sobre el funcionamiento del mercado, sobre todo del sometido a un control monopólico, que soslaya el origen de bienes públicos como la ENEE o los aeropuertos. La percepción de algunos sectores de opinión es que está en juego la privatización de los bienes públicos, y que los cambios que se pretenden introducir no beneficiarán en nada a los consumidores.

### LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EXPANSIÓN

Con razón o sin ella, la dimensión subjetiva en que se configura la percepción sobre el contenido del debate público tiene una influencia considerable en la evaluación de los objetivos reales que se persiguen con las represas y la infraestructura de la ENEE, entre otros activos que pueden estar en riesgo. La tirantez entre la finalidad de los bienes públicos y los inte-

reses privados seguirá vigente —incluso tenderá a agudizarse—, mientras no se encuentre una solución que los armonice, que beneficie a los consumidores y priorice el interés nacional.

Transparencia y equidad son categorías de análisis que también aparecen en el debate sobre el proceso electoral, conduciendo a la misma pauta de confrontación entre intereses públicos y privados, enfrentados en el mercado electoral que también exige reglas claras y consensos para beneficiar al electorado. Este rasgo muestra que la exclusión social se encuentra en una fase de expansión que no es enfrentada por ninguna política pública.

Asimismo, demuestra que la etapa de radicalización del modelo neoliberal no conduce a la solución de los problemas que pretende enfrentar; únicamente conduce a la radicalización de su carácter depredador de los bienes públicos, el territorio y la naturaleza. El Estado y la nación sufren así la pérdida de una visión unificadora que genere cohesión social.

Este debate conduce a repensar el tema de la propiedad pública, sobre todo cuando se considera que en la dimensión política del problema se ha ignorado al soberano que, según la Constitución de la República, es el pueblo. La propiedad pública y la soberanía política quedan así vinculadas en un contexto de amenaza y riesgo, puesto en marcha por un régimen que usurpa la legitimidad soberana del pueblo y encuentra en el neoliberalismo el modelo depredador que requiere para proyectar sus fines políticos en la economía. Se soslaya, además, la frontera que debe existir entre negocios públicos y negocios privados, a favor del interés privado.

La pregunta obligada es: ¿Por qué se distorsiona el funcionamiento del mercado, la política y las instituciones, a pesar de contar con un marco jurídico que las regula y obliga al cumplimiento de la ley? La respuesta solo puede ser la ausencia de un auténtico Estado de derecho, que es preciso restablecer para reorientar el desempeño actual de los factores aquí considerados.

### CIUDADANÍA POR LA DEFENSA DE LA LEY

En la oposición ciudadana a las ZEDE destaca un rasgo compartido con otros periodos de luchas sociales y comunitarias: la defensa de la legalidad a través de la no-violencia. Se trata de una postura de ciudadanía activa, para significar su rechazo a la ilegalidad y la violencia en toda actuación gubernamental para imponer fines reconocidos como ilegítimos por las comunidades y los ciudadanos.

La ilegalidad y la violencia, junto con la corrupción, han sido los factores de mayor peso en la configuración de un escenario propicio para el Estado fallido. Por consiguiente, es una vía que fracasó en su propósito de establecer una gobernabilidad basada en la imposición y la exclusión de múltiples actores sociales. Su fracaso se manifiesta en la crisis crónica de ingobernabilidad y en la incertidumbre que las organizaciones sociales expresan ante el futuro de la democracia y la estabilidad política del país.

Estos han sido los factores instituyentes del Estado fallido, y los que más contribuyen a legitimar la necesidad de una reivindicación organizada para restablecer el Estado de derecho. Como respuesta a esa necesidad se debe considerar la acción política de los movimientos sociales, ciudadanos y comunitarios que, en consecuencia, deben percibirse como una expectativa favorable para la democracia y la renovación de la vida política del país.

En esa vertiente de la acción política ciudadana, debe considerarse el protagonismo de sus organizaciones: ¿Por qué fue asesinada Berta Cáceres, sino por la defensa de la legalidad y la no-violencia, y de derechos que constituyen estandartes para defender simultáneamente a la persona humana y la naturaleza?

Antes y después de ella, desde los casos emblemáticos de los ambientalistas asesinados en el decenio de 1990, hasta los líderes tolupanes asesinados, garífunas desaparecidos y lencas criminalizados en Reitoca en los albores del Bicentenario de la Independencia, la ilegalidad y la violencia han actuado en concierto. La práctica rutinaria de la ilegalidad y la violencia

en el ejercicio de una gobernabilidad ilegítima, revela el lugar que los derechos humanos ocupan en este modelo distorsionado de gobernabilidad y ejercicio autocrático del poder.

En los hechos, todo acto de represión y criminalización de la protesta social contra quienes defienden la legalidad y practican la no-violencia como respuesta racional a favor del respeto por la vida, representa una contradicción en la que la lucha por la legalidad es enfrentada desde la ilegalidad con que se ejerce el poder. Ninguno de los pueblos mencionados ha sido señalado por su carácter violento, y tampoco lo han sido sus protestas.

En suma, los movimientos ciudadanos, sociales y comunitarios pueden ser catalizadores importantes del cambio político y social desde una perspectiva democrática que, además, se fundamenta en el reconocimiento de la interacción de los seres humanos con la naturaleza.

### LA SOBERANÍA POLÍTICA Y LA COYUNTURA ACTUAL

La discusión sobre la soberanía política es clave en la coyuntura actual, por cuanto establece una estrecha relación con toda expectativa de cambio y transformación que se concreta en la defensa de la soberanía nacional y la autonomía municipal y comunal. Su principal catalizador contemporáneo es el inconstitucional establecimiento de las ZEDE, en tanto que su vínculo con el pasado lo establece la conmemoración del Bicentenario de la Independencia.

Esta perspectiva de análisis permite la emergencia de lo local con fuerza y derecho propio, además de tener una plena justificación histórica. Se objetiva la soberanía como principio político por el que se ejerce autoridad legítima sobre un territorio, su población y recursos. Pero se cruza este umbral cuando se trata de un territorio ancestral, con una configuración cultural propia y una conciencia de pertenencia y arraigo, de identificación simbólica con una nación a la que también se reconoce como propia.

Es lo que sucede actualmente ante la amenaza creada por las ZEDE contra la soberanía territorial, que actúa como catalizador de la conciencia política de la población respecto de su poder originario. Si el tema fundamental es la soberanía política, entonces toda exigencia de autonomía, por ejemplo, de los municipios respecto del gobierno central y las ZEDE, así como el rechazo precedente a la minería y construcción de represas hidroeléctricas, deben considerarse como expresiones de una conciencia de autonomía que las distingue del comportamiento político del pasado ante proyectos que implicaban la explotación del territorio y sus recursos.

La conciencia sobre la soberanía política —y sobre todo el empoderamiento de la ciudadanía en municipios y comunidades—, constituye un signo de ruptura con los comportamientos políticos neocoloniales del pasado, complacientes con la depredación de los bienes naturales. Esta fuerza surge en el tejido municipal y local, y se reafirma en las exigencias que la ciudadanía dirige al Ministerio Público y el Poder Judicial para que actúen con la independencia que la ley les otorga para fortalecer la institucionalidad republicana.

El reclamo de soberanía política y la crítica implícita al centralismo burocrático autoritario, pueden entonces considerarse como una respuesta de la ciudadanía activa en respaldo al restablecimiento del Estado de derecho y la recuperación de su condición soberana.

En el extremo opuesto, la crisis hacia la que conduce la situación de los bienes públicos constituye un mecanismo adicional para provocar más exclusión social, reafirmar el carácter estructural de la pobreza y consolidar el despojo de la condición soberana del ciudadano.

### **LA GRAN AUSENTE:**

#### **LA VISIÓN SOBRE EL FUTURO**

La crisis de dominación hegemónica se manifiesta hoy como una crisis de visión sobre el futuro y como agotamiento del modelo económico depredador. Hoy es explícita una ausencia total del

futuro imaginado, aquel que sí existía en el primer siglo de la república independiente.

Esta ausencia se explica, al menos en parte, porque Honduras no es capaz de verse a sí misma en una situación distinta que la incertidumbre, la crisis y el fracaso permanente. Y no se trata solo de un problema de percepción.

El caso de las ZEDE demuestra que la crisis de visión se relaciona estrechamente con una perspectiva errada sobre el usufructo del territorio y los bienes de la naturaleza, y con la exclusión de la mayoría de la población del imaginario del desarrollo nacional.

Esta concepción —basada en el uso del territorio como un objeto que puede ser enajenado, negociado o cedido—, ha sido posible únicamente por la imposición y el abuso de poder de las elites y los partidos dirigentes. Este es el núcleo de sucesivas crisis, hasta llegar a la situación provocada hoy por las ZEDE, que puede conducir a la disolución del Estado hondureño y a una nueva crisis por enfrentamiento entre sus habitantes.

La visión ausente sobre el futuro parte, además, de una concepción en que las elites focalizan sus expectativas en el potencial y la capacidad de dos pilares fundamentales de la economía nacional: el capital extranjero y la migración de la población a otros países. El mensaje es claro: no se confía en los esfuerzos que se pueden desplegar internamente, y se menosprecia la capacidad de la población para impulsar el desarrollo económico.

### **UNA VISIÓN AGOTADA**

El capital externo no ha hecho más que depredar el territorio, cuando el Estado se lo ha concedido para hacer “progresar” la economía nacional. Desde el inicio del enclave bananero, con las concesiones de 1899 y su consolidación con las extendidas en 1912, el país ha sido objeto de un modelo económico depredador, auspiciado y legitimado por el Estado hondureño y sus elites antinacionales.

Al fracasar la concepción depredadora del territorio nacional, manifestada en el subdesarrollo de

la economía y la precariedad en la mayoría de sus habitantes, fracasó también la visión sobre el futuro del país, que nunca conoció un modelo de desarrollo distinto a la explotación territorial para cultivar un puñado de productos demandados por el mercado internacional (bananos, palma africana y café, entre otros), como también ocurrió con la minería de plata y oro.

La visión que hoy se agota nunca se propuso incorporar a la nación, al pueblo, a su perspectiva de desarrollo, porque siempre fue una visión neocolonial y oligárquica. Muestra de ello es que el modelo económico, al estar volcado hacia afuera, demuestra poco interés, por ejemplo, en la producción para satisfacer la demanda del mercado interno, y tampoco en generar las condiciones propicias para mejorar la calidad de vida de la población.

Por consiguiente, hoy es un momento histórico clave para elaborar una visión radicalmente distinta sobre el futuro de la nación, para unir sus fragmentos rotos, su territorio y soberanía.

### **LA CRÍTICA A LA IDEOLOGÍA NEOCOLONIAL**

Un factor clave es dirigir la crítica que hoy se hace del neocolonialismo hacia la descolonización de las relaciones sociales, cuyo núcleo está constituido por el autoritarismo, la violencia y la dominación de unos actores sobre otros. Este núcleo es esencial, porque contiene elementos que tienden a reproducirse en la esfera de la cultura en la forma de hábitos, comportamientos y mentalidades que expresan la visión predominante sobre el valor de la vida y la persona humana.

Por tanto, se vincula estrechamente con las “sensibilidades sociales” y el comportamiento colectivo. Sin embargo, no es un problema originado y ubicado solo en la cultura, sino en la esfera política por la que se vincula con el modelo de dominación hegemónico. Desde esta perspectiva, la cultura es también víctima de la política, y más específicamente de una cultura política vinculada por diversos medios con la violencia que, simultáneamente, sustenta al autoritarismo político, el machismo y la dominación social.

La esfera política es capaz de producir el desdoblamiento simultáneo de la violencia, en lo social y lo cultural, mostrando así su carácter abarcador como instrumento de dominación y sustento del modelo neocolonial de la existencia social. En suma, el modelo político produce un virtual régimen de ocupación neocolonial, implementado por las elites locales en contubernio con el capital transnacional.

En consecuencia, la transformación del orden neocolonial requiere una ruptura radical con la violencia, el autoritarismo político y la dominación social que se ejercen como consecuencia de las desigualdades y la exclusión social, rasgos característicos del modelo político hegemónico establecido en Honduras durante los dos siglos de “independencia nacional”.

### **LA VIDA POLÍTICA DE UNA NEOCOLONIA**

En los primeros días de agosto se divulgaron en Honduras unas declaraciones del expresidente brasileño Lula Da Silva, aconsejando al gobernante nicaragüense, Daniel Ortega, respetar la libertad de prensa, no alejarse de la democracia y evitar la dictadura con la prolongación de su mandato.

Simultáneamente, aparecieron las declaraciones de Ricardo Zúñiga, antes enviado especial del presidente Biden para el Triángulo Norte de Centroamérica y ahora subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos de los EEUU, refiriéndose al financiamiento ilícito de los partidos políticos, dejando entrever que el narcotráfico puede incidir por esta vía en los sistemas políticos del Triángulo Norte.

Ambas declaraciones no pueden pasar inadvertidas; por el contrario, deben servir como referencia para evidenciar la crisis de democracia, legalidad y legitimidad política por la que atraviesan los países centroamericanos. Asimismo, revelan el fortalecimiento de la tendencia dictatorial que sigue encontrando un caldo de cultivo propicio en la mayoría de estos países, y ponen en perspectiva la necesidad de democratizar sus sociedades, desde la ciudadanía y sus demandas.

Actualmente, el comportamiento de los partidos y las tendencias dictatoriales están contribuyendo a afectar la soberanía nacional, al motivar la intervención de otros países en el contexto de una renovada crisis de confianza y legitimidad política en esta región.

El caso de Honduras es paradigmático a este respecto, por cuanto el gobernante actual se reeligió en 2017 violando la Constitución de la República, pero se mantuvo en pie principalmente por el respaldo que recibió del presidente Trump, ahora cuestionado por el nuevo gobierno estadounidense.

### **EL CAMBIO POLÍTICO: UN DESAFÍO BICENTENARIO**

El gran desafío que plantea el Bicentenario de la Independencia nacional es descolonizar la visión de las elites dirigentes en materias como el territorio y sus recursos (tierra, agua, bosque y subsuelo) y, en general, sobre la naturaleza y la población de su entorno. Solo así se podría avanzar hacia una independencia más cercana a la equidad y la inclusión social que puede resultar del proceso descolonizador.

La descolonización de las relaciones sociales deviene así en uno de los factores estratégicos con mayor valor potencial, por las múltiples posibilidades que abre de cara al futuro. Sin embargo, ¿qué significa “descolonizar” las relaciones sociales y cómo se lleva a cabo el proceso que facilita tal acción?

En principio implica definir previamente la neocolonia como un lugar sin ciudadanos y una “república” sin independencia, cuyas relaciones exteriores son determinadas por una potencia extranjera, así como su economía y sus finanzas, su visión del mundo y un comportamiento que reconoce una dependencia total y ve en la potencia de la cual depende a un benefactor ante el que debe asumir una actitud de vasallo neocolonial.

En consecuencia, el proceso descolonizador presupone una ruptura radical con dicha visión, comportamiento y conducta. Descolonizar las relaciones de poder implicaría, por consiguiente, descolonizar el poder mismo, ¿no es este el núcleo principal de

su organización y existencia? Y es en este núcleo donde se encuentran las estructuras heredadas del colonialismo con el que supuestamente se rompieron los lazos de dominio y sujeción en 1821, dando lugar a la independencia nacional.

Descolonizar las relaciones con la naturaleza, la organización social, la cultura y la economía constituyen factores de una misma ecuación. Una ruptura con la concepción predominante sobre la naturaleza, equivale a una ruptura con la visión neocolonial sobre la explotación de sus recursos, hasta hoy presentada y promovida como la única forma posible de relacionarse con la naturaleza.

El símil está a la vista: el papel que juega la depredación económica respecto de la naturaleza, es el mismo que asume la violencia en la sociedad, con un elevado efecto destructivo sobre la interacción humana y la sensibilidad colectiva, hoy casi indiferentes ante la violencia social y la depredación de la naturaleza.

### **LA REPÚBLICA: UNA HERENCIA QUE DEBE SER RECLAMADA**

El cuestionamiento al neocolonialismo supone a la vez una crítica a la ficción o la ilusión creada en torno de la república. Sus debilidades están a la vista. No logró crear los ciudadanos que la sustenten en sus principios, y los ciudadanos potenciales siguen siendo “habitantes del territorio”, por lo general excluidos de la nación. En esta exclusión se encuentra otra de sus debilidades más evidentes, que contradice la igualdad proclamada por la república.

Sin embargo, la república, a pesar de su debilitamiento progresivo, representa una herencia que debe ser reclamada. Esta se encuentra en su carácter originario, fundador de un modelo político de gobierno. El carácter originario de la república y de sus principios son los que dan legitimidad a las políticas públicas que deben conducir a la equidad y la inclusión social, y de antemano condenan todo acto en sentido contrario.



**EL FUTURO COMO OBRA RECONSTRUCTIVA**

La dimensión del futuro no se visualiza hoy como una posibilidad de cambio político y transformación social, pero es la única posible para hacer del futuro el escenario ideal para la obra reconstructiva que el país necesita para reorientar su visión política y social.

Desde el presente se observa un retroceso constante al pasado, de por lo menos un siglo, en casos como el estado precario de los centros escolares, su carencia de servicios básicos y aproximadamente un 85% de su infraestructura dañada. En tales condiciones, el ejemplo señalado —sin ser el único posible—, demuestra que un siglo de retroceso significa el retorno del país a una situación pre-urbana, anterior al progreso y el desarrollo.

Otra ilustración significativa es la violencia, que predominó en el imaginario colectivo del pasado, sigue predominando en el presente y, de continuar la tendencia actual, será también la principal fuente del imaginario colectivo del futuro. La persistencia de la violencia en la vida social remite, por tanto, a una sociedad pre-política, anterior a todo consenso y todo pacto de gobernabilidad.

Los antes señalados son los rasgos fundamentales de una forma particular de configuración del

tiempo histórico en Honduras, sugiriendo la conclusión de que el predominio del pasado, sobre el presente y el futuro, constituye un indicador preciso de la escasa evolución —incluso de la involución— de categorías como el urbanismo, el progreso y el desarrollo, de la sociedad política y el Estado moderno.

Si predomina el pasado y la tradición política, económica y social sobre la que se ha constituido, no haría falta preguntar cómo será el futuro de Honduras, por cuanto resultaría evidente que se trata de una sociedad pre-moderna, cuyo Estado, nación y cultura carecen de los atributos de la vida política contemporánea, las libertades, derechos y realizaciones que son el resultado de esta.

El hecho, patente aún en 2021, es que ni siquiera se ha podido dar cumplimiento a la ficción jurídica de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, aunque desde el poder se repite el estribillo “nadie está por encima de la ley”, tan falso como la soberanía suplantada. Una vez más, el restablecimiento del Estado de derecho, la reformulación del paradigma de Estado y nación, bajo los preceptos del modelo político republicano, deviene una alternativa viable para repensar el modelo socioeconómico que Honduras y su población desean tener en el futuro próximo.

---

*El gran desafío que plantea el Bicentenario de la Independencia nacional es descolonizar la visión de las elites en materias como el territorio y sus recursos y, en general, sobre la naturaleza y la población de su entorno. Solo así se podría avanzar hacia una independencia más cercana a la equidad y la inclusión social que puede resultar del proceso descolonizador.*

---



# Las ZEDE:

## Entre la pretensión de consolidación y la resistencia activa de los municipios

LUCÍA VIJIL SAYBE\* Y OSCAR ORLANDO HENDRIX\*\*

*¿Cómo interpretar la propuesta del alcalde de Roatán, ante la inminente  
instalación de una ZEDE en ese municipio insular?*

*Lo cierto es que, frente a la descabellada pretensión de responder a una  
ZEDE convirtiendo al municipio de Roatán en otra ZEDE,  
cobra más importancia aún reivindicar las propuestas que elaboran  
los movimientos sociales y las organizaciones locales  
que se posicionan en la defensa de la soberanía territorial.*

La ofensiva extractivista en Honduras se ha consolidado en su fase más violenta a partir del golpe de Estado de 2009, a través de factores como: a) la corrupción en los procesos de otorgamiento de permisos de operación y concesiones, como en el caso “Fraude sobre el Gualcarque”<sup>1</sup>; b) los procesos de militarización y violencia territorial; c) la creciente criminalización y judicialización de las personas defensoras del territorio y, d) reforma y creación de marcos jurídicos que favorecen las diferentes modalidades del extractivismo, impulsadas por el partido gobernante como pieza fundamental en la expansión de la frontera de dicho modelo. En definitiva, aumenta la conflictividad socioambiental,

pero, a la vez, se reconfigura el papel de los actores que intervienen en el proceso.

Cada uno de los factores señalados se vincula con patrones comunes de violación a los derechos humanos, en tanto que las salidas planteadas por los actores municipales ante la inminente instalación de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) se complejiza cuando desconocen las principales garantías ciudadanas.

Este artículo aborda este tema, focalizando la atención en el caso del municipio de Roatán, en Islas de la Bahía, cuyas autoridades municipales han expresado la intención de convertir este municipio en una ZEDE para no estar en desventaja respecto de una ZEDE de capital privado ya establecida en esta jurisdicción.

\* Investigadora del Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD). Licenciada en Comercio Internacional y Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo.

\*\* Abogado y Defensor de Derechos Humanos. Consultor en Políticas Públicas Locales.

1 Véase: <http://cespad.org.hn/2021/08/08/caso-fraude-sobre-el-gualcarque-arbitrariedad-procesal-y-exclusion-de-las-victimas/>

## ¿PROPUESTA DE ROATÁN PARA CONVERTIRSE EN UNA ZEDE?

A principios de agosto se hizo pública una propuesta del alcalde de Roatán, Jerry Hynds, a la Corporación Municipal: convertir el municipio de Roatán en una ZEDE. El alcalde argumenta que su propuesta está basada en el temor real de que la ZEDE Próspera, ya instalada en el municipio, mediante la competencia desleal que le facilita la Ley Orgánica de las ZEDE (LOZ), puede provocar una fuga de los capitales ya establecidos en la isla hacia el régimen jurídico que ampara a las ZEDE, que presenta algunos rasgos de paraíso fiscal.

“Si Roatán se convierte en ZEDE, Próspera no puede competir contra Roatán”, aseveró el alcalde, agregando que “esta es la mejor forma de desaparecer a Próspera”. Para el edil, lo “importante es que los locales sigan dirigiendo su propio desarrollo”.

No obstante, la propuesta del alcalde tiene una concepción muy limitada del problema, incluso del desarrollo de la isla. Identifica adecuadamente la amenaza que representa la ZEDE Próspera para la recaudación de impuestos y, por ende, para la competitividad del municipio para atraer inversiones, pero se ignoran las implicaciones constitucionales, sociales, históricas, antropológicas, económicas, culturales y democráticas.

## ¿DE DÓNDE PROVIENE LA PROPUESTA?

Al parecer, el Comité de Adopción de Mejores Prácticas (CAMP) es el que ha dado esperanzas sobre esta propuesta<sup>2</sup>, así que podríamos estar ante una manifestación de ingenuidad política. Las autoridades locales —considerando que la expectativa ha tenido eco en algunos regidores—, están creyéndole al CAMP, precisamente el organismo que ilegalmente aprobó el establecimiento de la ZEDE Próspera en su municipio, sin siquiera informarles.

En principio, la propuesta para convertir a Roatán en una ZEDE resultó atractiva para los grandes empresarios locales; sin embargo, poco tiempo después manifestaron su rechazo al modelo. No obstante, podría existir la valoración, entre los caudillos y principales empresarios isleños que concentran la mayor parte de la actividad económica, particularmente el turismo, de ver en las ZEDE una oportunidad para seguir concentrando poder económico y político, al margen de los controles democráticos y la auditoría social.

Los intereses económicos de seis o siete grandes empresarios en Roatán son enormes, y una ZEDE aumentaría significativamente sus ingresos debido a que no pagarían muchos impuestos. En este caso, a la pregunta planteada en el Análisis Jurídico del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en junio pasado: “Al migrar las empresas a las ZEDE por los beneficios fiscales y aduaneros que estas zonas representan, ¿cómo se financiarán las municipalidades?”<sup>3</sup>, debemos agregar otra pregunta: Al convertirse en ZEDE los principales municipios del país, ¿cómo se financiaría el Estado de Honduras?

## SE VIOLENTA EL MARCO JURÍDICO

La Constitución de la República, mediante la reforma ilegal del artículo 294, establece que:

El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional.

Los departamentos se dividen en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la ley.

*Sin perjuicio de lo establecido en los dos párrafos anteriores, el Congreso Nacional puede crear zonas sujetas a regímenes especiales de conformidad con el Artículo 329 de esta Constitución<sup>4</sup>.*

2 <https://www.tunota.com/camp-respalda-interes-de-las-municipalidad-de-raotan-de-convertirse-en-zede>

3 Diario *El Heraldo*, <https://t.co/frWqJvjDp8?amp=1>

4 Las cursivas son nuestras.

Así que esta eventualidad incluso iría contra la reforma ilegal contenida en el último párrafo del artículo constitucional 294, que se introdujo para crear las ZEDE.

La mayoría de la población isleña rechaza las ZE-DE, por lo que la referida propuesta resulta muy poco viable. Además, actualmente, la isla experimenta un cambio demográfico por el que cada vez hay más población que, desde “tierra firme”, ha migrado a Roatán, fortaleciéndose así el sentido de pertenencia a la nación hondureña. No obstante, la propuesta podría terminar polarizando a la población isleña.

### “DIVIDE Y VENCERÁS”

Podemos considerar que, si la propuesta para convertir a Roatán en una ZEDE tuvo eco en el CAMP, es porque se trata de un acto deliberado para dividir a la población isleña. También puede tratarse de una maniobra para ganar tiempo, y así lograr que las ZEDE avancen, a pesar del rechazo nacional.

Es llamativo que este contexto haya surgido apenas unos días después de que la Mesa para la Defensa del Territorio de Islas de la Bahía participara activamente —como parte del Movimiento Nacional contra las ZEDE—, en la presentación al Congreso Nacional de una iniciativa ciudadana<sup>5</sup> que contó con más de 22 mil firmas recolectadas para exigir la derogación de las ZEDE.

### OTROS ELEMENTOS A CONSIDERAR

Este conflicto evidencia el peligro que representan las ZEDE para las finanzas de los municipios y para la gobernabilidad local. Las ZEDE y los municipios son incompatibles. En el caso de Roatán, la ZEDE Próspera no trae nada nuevo, pues solo busca atraer para sus fines la inversión ya existente en este municipio.

El actual alcalde y la Corporación Municipal están por concluir su periodo gubernativo; les quedan

apenas cinco meses más en sus funciones. Y ninguno de ellos, ni quienes serán electos en noviembre 2021, tienen la potestad de decidir por todos en nombre del municipio.

La potestad de decidir solo la tiene la participación democrática, tanto que la ley manda que se celebren por lo menos cinco cabildos al año en los municipios. La municipalidad solo es un medio por el cual los ciudadanos administran y participan en la gestión de los intereses locales, como lo establece el artículo 2 de la Ley de Municipalidades, pero de ningún modo puede estar por encima de los derechos ciudadanos:

El Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernada por una municipalidad que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cause (sic) inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

La Ley Orgánica de las ZEDE no contempla la posibilidad de que los municipios puedan convertirse en una ZEDE. Por el contrario, cuando menciona los municipios, lo hace como algo ajeno a las ZEDE. Aquí hay una doble implicación porque, además de conducir a la extinción del municipio, también se induce a pasar de la división política establecida, a otra que se crea en torno de las ZEDE. Así, legalmente, Roatán dejaría de existir como municipio.

El departamento de Islas de la Bahía y el municipio de Roatán fueron creados como tales hace casi 150 años, por lo que, además de una consulta (referéndum o plebiscito organizados por el CNE<sup>6</sup>), se necesitaría de dos terceras partes de los votos a favor en el Congreso Nacional, como mandan las reformas ilegales hechas a la Constitución en sus artículos 294 y 329, y la LOZ en su artículo 38. Además, en su artículo 39, la LOZ señala:

5 <https://criterio.hn/presentan-segunda-iniciativa-ciudadana-para-derogar-las-zede-en-honduras/>

6 Consejo Nacional Electoral.

En cumplimiento a lo establecido en los Artículos 10 y 329 de la Constitución de la República, se declaran sujetas al presente régimen las zonas con baja densidad poblacional de los municipios ubicados en los Departamentos contiguos al Golfo de Fonseca y el Mar Caribe. Los propietarios de inmuebles que deseen incorporar los mismos a este régimen deben hacer una declaración ante notario e inscribir la misma en el registro especial que a tal efecto lleven las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE).

Así que la LOZ se refiere a la voluntad individual de los propietarios de tierras que quieran adherirse, no a los municipios.

En cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, se pasaría de la situación actual, que permite escoger democrática y directamente las autoridades (el alcalde y la Corporación Municipal), a otra en la que simplemente se trata de escoger un Secretario Técnico que, además, debe ser refrendado o ratificado por el CAMP, que está integrado por 17 extranjeros y 4 hondureños (todos del Partido Nacional).

### ¿UNA ZEDE EN LA ISLA DE GUANAJA?

Hace unos días circuló la noticia de la instalación de una ZEDE en la isla de Guanaja<sup>7</sup>; ante la amenaza, los pobladores y el alcalde municipal manifestaron su rechazo. El “modus operandi” es el mismo con el que han venido actuando las ZEDE: no se produce ninguna comunicación formal del Gobierno ni del CAMP, y la ciudadanía se entera por medios electrónicos y fuentes no oficiales del establecimiento de una ZEDE. Sin embargo, se puede aplicar, a través de la web, para formar parte de “Guanaja Hills”<sup>8</sup>.

Esta ZEDE operaría con la misma contra lógica de gobernanza territorial, tal como la ZEDE Próspera que, estando ubicada en Roatán, adhirió a su régimen el puerto de Satuyé, ubicado en La Ceiba, departa-

mento de Atlántida. En el caso de Guanaja se utiliza la ZEDE Morazán, ubicada en Choloma, departamento de Cortés. Y se trata del mismo inversionista: Massimo Mazzone<sup>9</sup>, de origen italiano.

### PRETENSIÓN DE CONSOLIDAR LAS ZEDE MEDIANTE REFORMAS LEGALES

Analizando las reformas que el Congreso Nacional ha realizado en los últimos tres meses para expandir los beneficios a las ZEDE, podemos decir que la LOZ —pese a las grandes concesiones a favor del capital privado en materia fiscal y la cesión de soberanía territorial—, no ha logrado su objetivo de atraer las inversiones multimillonarias que tanto pregona el Gobierno. Por otra parte, los pocos inversionistas que están invirtiendo en las ZEDE, han entrado en una especie de renegociación de términos con el Gobierno, para ampliar sus privilegios.

Se necesitan dos terceras partes de los votos en el Congreso Nacional para reformar la LOZ, una cantidad que el Partido Nacional no tiene en este momento. La razón principal es que los demás partidos han manifestado su rechazo a posibles reformas para ampliar las ventajas que esta Ley concede a los inversionistas.

Para superar tal dificultad, el Gobierno ha optado por reformar otras leyes secundarias, que solo requieren de mayoría simple para su aprobación. Por tanto, se lleva a cabo una reforma indirecta de la LOZ<sup>10</sup>, una acción que se considera ilegal.

### LAS REFORMAS INDIRECTAS A LA LEY ORGÁNICA DE LAS ZEDE

La primera de las reformas indirectas es la del Decreto Legislativo 32-2021<sup>11</sup> del 24 de mayo, publicado el 15 de junio de 2021. Más allá de incrementar los beneficios fiscales a las ZEDE, este decreto pone en evidencia la arquitectura de poder en que estas se

7 <https://www.tunota.com/territorio-de-guanaja-al-mejor-postor-denuncian-pobladores>

8 <https://guanajahills.com/incorporation>

9 <https://guanajahills.com/project-management>

10 <https://radioprogreso.hn.net/aplicacion-movil/reforma-tributaria-a-favor-de-las-zedes-es-una-aberracion-juridica-hugo-noe-pino/>

11 <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-32-2021.pdf>



fundamentan. Esta reforma, en su artículo 4, manda al Poder Ejecutivo a

... emitir un reglamento para regular las relaciones del Poder Ejecutivo con las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Este reglamento únicamente podrá ser puesto en vigor, reformarse o derogarse después de un proceso de consulta con las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), a través del Comité para la Adopción de Mejores Prácticas (CAMP) y los Secretarios Técnicos de cada una de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico existentes. Para que la entrada en vigor, reforma o derogación del mismo se considere válida, se requiere la aceptación expresa de la mayoría de estas zonas a través de sus Secretarios Técnicos.

Estas disposiciones le conceden un poder decisorio a las ZEDE sobre el reglamento que fija sus relaciones con el Poder Ejecutivo, que quedan así a discreción del órgano ejecutivo de las ZEDE. En una democracia funcional, el mismo trato debería darse a la ciudadanía.

Es paradójico que las ZEDE, que no cumplen con el requisito de consultar a las comunidades donde se establecerán, sí deben ser consultadas cuando se quiera realizar acciones legales para regular su funcionamiento.

En contraste, el artículo 12 de la Ley de Municipalidades establece que:

Previo a la reforma de la presente Ley o emisión de normas que afecten el patrimonio o el marco de competencias de las municipalidades, deberá contarse con la opinión de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

Es decir que, para efectuar una regulación similar al ejemplo antes citado de las ZEDE, a las municipalidades solo se les pide su “opinión”, la cual no tiene un carácter vinculante; tampoco debe respetar la opinión o decisión de cada municipio. El poder de decidir corresponde a la AMHON, en la que el voto de

un municipio puede quedar diluido entre los 298 que la conforman.

La reforma del decreto que comentamos, ilegal e inconstitucional, inclina el poder del Estado a favor de las ZEDE, al otorgarles un mayor respaldo legal que a los municipios. Entonces, podemos afirmar que se discrimina a los municipios para favorecer a las ZEDE.

En agosto de 2021 se realizó otra reforma por medio de un decreto<sup>12</sup>. Se reformó el artículo 2 del decreto de mayo, el 32-2021. Se reforma la reforma, mediante la cual tratan de armonizar el hecho de que las ZEDE —incluidas las empresas ya establecidas que se acogen a su régimen de privilegios—, constituyen una amenaza a las finanzas de los municipios en que se instalan.

Esta última reforma, particularmente, parece ser una reacción directa a los cabildos abiertos, alcaldes y corporaciones municipales que se manifiestan contra el establecimiento de las ZEDE en sus jurisdicciones respectivas.

Sin embargo, el trato con las ZEDE sigue siendo permisivo y respetuoso de su discrecionalidad al establecer que “*pueden* llegar a arreglos con los municipios donde operen para que dichos municipios puedan seguir recibiendo contribuciones y tasas dentro de los mismos”. De nuevo, no se les obliga a nada, y la amplitud de su poder discrecional sigue primando sobre las municipalidades.

A la vista está la rapidez con que se llevan a cabo las reformas para asegurar una legislación “blindada” a favor de las ZEDE. En el contenido de tal legislación hay una secuencia repetida, sistemática, cuyo propósito puede interpretarse como un deseo de otorgar los permisos de creación y expansión de las ZEDE y otras concesiones a su favor, en pleno año electoral. Una medida preventiva, por si los resultados de las elecciones generales de noviembre no favorecen al régimen actual.

12 <https://www.latribuna.hn/2021/08/13/aprueban-nueva-reforma-a-la-ley-de-las-zede/>

**PUNTOS EN DEBATE**

Ante la propuesta de convertir a Roatán en una ZEDE, es importante debatir los puntos que emergen de una lectura crítica sobre tal proyecto.

Una propuesta de tal naturaleza no es compatible con el interés colectivo, porque no representa una salida para resolver la histórica exclusión social de la población en los espacios municipales.

Por el contrario, las autoridades municipales que pretenden convertir el municipio de Roatán en ZEDE, como una respuesta económica para enfrentar la instalación de las ZEDE en su jurisdicción, abren un nuevo espacio de conflictividad que, peligrosamente, atenta contra la soberanía municipal y nacional.

Responder a la “competencia desleal” que las ZEDE representan por los privilegios que la ley les otorga, con la propuesta de convertir al municipio en una ZEDE, solo constituye una salida financiera guiada por la protección a las inversiones. Esto significa desconocer el derecho a la información, a la participación ciudadana, la posibilidad de tener un medio ambiente sano y el respeto debido al carácter ancestral de los pueblos que habitan y comparten este territorio.

Las municipalidades han jugado un papel trascendental en las conflictividades socioambientales en Honduras, casi siempre confabulándose con las empresas extractivas. Estas decisiones, determinadas por la situación de pobreza y abandono de los gobiernos locales por parte del gobierno central son preocupantes porque, siendo Roatán una de las ciudades turísticas más importantes del país, proponen convertirla en una ZEDE. ¿Qué se puede esperar de aquellos municipios con elevados índices de pobreza, migración, desempleo y violencia?

Al colocar en el centro de la disputa únicamente las salidas financieras, cobra más importancia aún la reivindicación de las propuestas que elaboran los movimientos sociales y las organizaciones locales desde sus propias prácticas, que se posicionan en la defensa de la soberanía territorial. De igual modo, buscan nuevas formas de pensar el desarrollo, el reconocimiento de las garantías ciudadanas, y el papel de una población activa que propone salidas, a partir de sus realidades, a la matriz extractivista neoliberal.

---

*Este conflicto evidencia el peligro que representan las ZEDE para las finanzas de los municipios y para la gobernabilidad local. Las ZEDE y los municipios son incompatibles. En el caso de Roatán, la ZEDE Próspera no trae nada nuevo, pues solo busca atraer para sus fines la inversión ya existente en este municipio.*

---



# Las ZEDE reviven el espejismo histórico en el Bicentenario de la Independencia

EFRAÍN ANÍBAL DÍAZ ARRIVILLAGA\*

*Al arribar al Bicentenario de nuestra Independencia nacional,  
los espejismos de las élites gobernantes no se han hecho realidad.  
La promesa del progreso migró fuera de Honduras,  
y poco quedó para impulsar el desarrollo del país.  
Como aquí veremos, la fragilidad institucional, el debilitamiento  
del Estado de derecho, el atraso secular y la ficción democrática  
siguen impidiendo hacer posible el Estado-nación  
y una sociedad más justa y más humana.*

Desde la llegada de Cristóbal Colón a tierras hondureñas en 1502, los espejos sirvieron como un objeto engañoso para impresionar y ganar la confianza de los pueblos originarios, como preludio de lo que sería un brutal proceso de conquista y dominación colonial que perduró por tres siglos.

Después de la Independencia, las clases dirigentes de la nueva nación, influenciadas por los avances de la Revolución Industrial que se desarrolló primero en Inglaterra, luego en el resto de Europa y después en los Estados Unidos de América durante los siglos XVIII, XIX y parte del XX, se compenetraron con la idea del progreso y la necesidad de impulsarlo en Honduras, bajo la premisa de que, para

alcanzarlo, era indispensable atraer la inversión y la tecnología externa.

## EL PROGRESO Y EL FERROCARRIL INTEROCEÁNICO

El proyecto para la construcción de un Ferrocarril Interoceánico estaba inspirado en la visión del progreso, y el país se embarcó en esa idea. Pero resultó fallida y constituyó un fracaso político y financiero para la nación.

En el malogrado proyecto se combinaron algunos de los factores que han estado presentes en nuestro atraso secular; entre los más importantes, la falta de planificación, la incompetencia, la ignorancia, el endeudamiento, la politiquería y la corrupción. Una brillante idea —que pudo sentar las bases del desarrollo de la nación—, se convirtió en un espejismo inalcanzable y una pesada deuda ante acreedores extranjeros.

\* Economista con especialidad en economía agrícola, planificación y desarrollo. Fue diputado por el Partido Demócrata Cristiano de Honduras y candidato a la Presidencia de la República por el mismo partido. Se desempeñó, además, como Embajador de Honduras en Alemania y la ONU en Ginebra, Suiza.

## **LAS CONCESIONES**

### **AL CAPITAL EXTRANJERO**

Desde el inicio de la Reforma Liberal en 1876, hasta la primera mitad del siglo XX, la apuesta por el progreso se tradujo en un sistema concesionario de los recursos naturales a favor de la inversión extranjera. Primero para el desarrollo minero en San Juancito, próximo a la capital de la República; y después el establecimiento de la economía de la plantación bananera en la Costa Norte, bajo la idea de promover una economía agroexportadora y minera para vincularse por esa vía con la economía internacional.

El resultado fue una economía de enclave, localizada, pero con poco impacto en el desarrollo del resto del país. El sistema concesionario venía aparejado al otorgamiento de privilegios y beneficios fiscales, lo cual significó que el proceso de acumulación de capital quedara en manos de los inversionistas extranjeros privados, pero muy poco para el progreso extendido al resto del país.

Los gobiernos nacionales no se interesaron en que ese progreso beneficiara a la mayoría de la población; por el contrario, se contentaron con las migajas de la mesa y los beneficios personales y políticos que obtuvieron por sus servicios a los intereses del inversor foráneo.

El capitalismo llegó con el capital extranjero, pero Honduras avanzó muy poco, excepto quizá en la periferia del enclave, principalmente en el valle de Sula y la región del Litoral Atlántico, hoy la parte más desarrollada del país. Y también quizás por eso, en medio de la inestabilidad, la inseguridad, el mal gobierno, el desempleo y el subdesarrollo, ahora se percibe el pasado del enclave bananero con cierta nostalgia: el momento de las “bananeras”, como una “época de oro”.

### **DESPUÉS DEL “ORO VERDE”**

Si las clases dirigentes hubiesen tenido una visión enfocada hacia un desarrollo territorial integrador y, sobre todo, claridad en las prioridades

para el desarrollo nacional, el país habría podido progresar. Pero el rezago persistió y el espejismo del “oro verde” se esfumó. Ni siquiera hubo un manejo eficiente del traspaso de los bienes nacionales en manos de las empresas extranjeras cuando las concesiones caducaron, casi un siglo después.

El fracasado Ferrocarril Nacional es el símbolo silencioso de una oportunidad perdida. Y el deficiente control que hoy se tiene sobre las inundaciones en la Costa Norte, nos recuerda que poco o nada aprendimos de la experiencia histórica del enclave bananero.

## **LA ERA DEL DESARROLLO CON IMPULSO ESTATAL**

Durante el periodo 1950-1980 la élite gobernante, el empresariado emergente y la clase trabajadora, impulsaron juntos un proceso de modernización del Estado, la planificación del desarrollo, la expansión de la infraestructura física y los servicios sociales básicos.

En lo económico, la sustitución de importaciones mediante una industrialización interna, aunque incipiente; un mercado común centroamericano, la reforma agraria y un Estado desarrollista, influenciados por las ideas del pensamiento estructuralista latinoamericano que, desde la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, lideraba el destacado economista argentino Raúl Prébisch (1901-1986).

El proceso modernizador resultó en un avance más dinámico de la economía y la sociedad. Sin embargo, el Estado-nación continuó sin consolidarse, debido a frágiles periodos democráticos, golpes de Estado, creciente militarización e intervencionismo foráneo en función de los intereses geopolíticos de los EE UU en la región centroamericana, que fue el presagio de la convulsión bélica de las siguientes dos décadas.

## **LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES**

En el decenio de 1980, con la corriente de pensamiento neoliberal que soplaba con fuerza en esta región (Consenso de Washington, 1983) y el proceso

de globalización en marcha, se comienza a instaurar en la economía los *regímenes especiales*, como un punto de inflexión y cambio respecto del modelo de sustitución de importaciones y el proteccionismo arancelario del periodo anterior.

Se partía de la premisa de que los regímenes especiales le permitirían al país insertarse en el libre comercio, la apertura comercial externa y la globalización. El objetivo era impulsar un crecimiento más dinámico de la economía y reducir la pobreza; al menos esos eran los nuevos supuestos del modelo. Sin embargo, los años ochenta del siglo XX llegaron a ser conocidos como la “década perdida”.

Con la creación de la Zona Libre de Puerto Cortés (1976) y después con la aprobación del Régimen de Importación Temporal (RIT, 1984), se dan los primeros pasos para crear las zonas especiales con exoneraciones fiscales. La Ley de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (1987), fue la que estableció las bases de la industria de ensamblaje y los parques industriales, más conocida como industria maquiladora.

El objetivo fundamental era crear nuevos empleos y mejorar la competitividad del país, teniendo como sustento la utilización de mano de obra y recursos baratos. Esta legislación se complementaría con la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico (ZOLITUR, 1998 y 2002), que extendió los beneficios fiscales no solo a la industria turística, sino también a los servicios de comidas rápidas.

### LOS MODELOS DE RÉGIMENES ESPECIALES EN EL MUNDO

Aunque en el pasado reciente existieron ciudades con regímenes preferenciales para promover el intercambio económico y comercial, entre estas: Gibraltar (1704), Singapur (1819), Hong Kong (1848), Hamburgo (1888) y Copenhague (1891), todas tenían en común el hecho de ser ciudades-puerto o islas situadas en las principales rutas transoceánicas de

navegación y comercio, algunas bajo un régimen colonial. Hong Kong es actualmente una región administrativa especial de China, con características diferentes a las de otras regiones chinas, incluyendo el régimen económico, pero bajo la soberanía de ese país, y resultó ser un referente para la idea de las ciudades modelo o autónomas. Singapur y Corea del Sur presentan experiencias similares.

La República Popular de China, con su proceso de apertura económica y búsqueda de inversiones para el desarrollo tecnológico y la industrialización, creó las Zonas Económicas Especiales bajo la tutela de su gobierno; es el caso de la ciudad de Shenzhen, que fue de las pioneras, como parte de las cuatro modernizaciones y el modelo de una economía de mercado socialista, que se implantaba.

Malasia se inclinó por los llamados parques industriales (concepto de zonas francas) para la producción de equipos eléctricos, electrónicos, semiconductores y maquinaria. De manera similar, Costa Rica se orientó a la fabricación de dispositivos médicos, y existen otras experiencias similares en América Latina y otras partes del mundo.

Estos diversos esquemas de zonas especiales tienen como objetivos: 1) Mayor valor agregado a productos y servicios; 2) Diversificación industrial manufacturera y más complejidad de las exportaciones; 3) Transferencia de tecnología y mejor competitividad en una economía globalizada donde importan las cadenas de valor; 4) Incentivos fiscales y condiciones propicias para atraer inversiones, que puedan crear las economías de aglomeración o concentración en ciudades que se expanden sobre un territorio, como señalaba el economista estadounidense Paul Krugman (1953), premio Nobel de Economía (2008); 5) Generación de empleo.

Todos estos aspectos responden a una estrategia de desarrollo y prioridades de inversión, definidas por distintos países, para crear una capacidad competitiva frente al proceso de globalización.



## **LAS “CIUDADES MODELO” O CHARTER CITIES**

El economista estadounidense Paul Romer (1955), premio Nobel de Economía (2018), propuso en 2009 lo que él denominó Ciudades Autónomas, Ciudades Modelo o Chárter Cities, intentando reproducir el éxito de algunas de estas “zonas especiales” para atraer la inversión y el desarrollo tecnológico, y así convertirlas en motores de crecimiento para los países en desarrollo.

Romer pretendía que los países en desarrollo crearan un marco de reglas claras e instituciones sólidas (seguridad jurídica) para impulsar su crecimiento y desarrollo o, lo que es lo mismo, construir un adecuado clima de inversión, y pensaba que podría lograrse mejor en el ámbito de estas ciudades modelo. También proponía que un gobierno anfitrión se haría responsable de la gestión de la ciudad modelo o autónoma, donde se podría establecer nuevas reglas, normas, modelos de gestión, instituciones, desarrollo y cooperación.

Romer estuvo en Honduras, invitado por el presidente Porfirio Lobo Sosa (2010-2014); de ahí surge la idea de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Sin embargo, el mismo Romer se desvinculó totalmente de la propuesta hondureña. Una de las críticas más severas que se le hizo a esta propuesta, es que lucía como una nueva forma de neocolonialismo.

## **LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS ZEDE**

El proceso de creación de las ZEDE tuvo dos momentos: una primera reforma al artículo 329 de la Constitución de la República, en el Capítulo I “Del Régimen Económico”, mediante el Decreto 283-2010 del 19 de enero de 2010, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* No. 32.443 del 15 de febrero de 2011 y ratificado por el Decreto 4-2011 del 17 de enero de 2011<sup>1</sup>, con el cual el Congreso Nacional creó las Regiones Especiales de Desarrollo (RED).

Sin embargo, el 17 de octubre de 2012 el pleno de magistrados de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta reforma, con lo que canceló el proyecto de las RED. Por tal razón, el Legislativo reformó nuevamente el artículo 329 mediante el Decreto 236-2012 del 23 de enero de 2012, publicado en *La Gaceta* No. 33,033 del 24 de enero de 2013 y ratificado por el Decreto 9-2013 del 30 de enero de 2013<sup>2</sup>, con el que creó las ZEDE. Y, el 12 de junio de ese mismo año, el Congreso Nacional aprobó, mediante el Decreto 120-2013, la Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico<sup>3</sup>.

## **LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ZEDE**

Entre sus características más sobresalientes, además del rango constitucional que les fue otorgado, se encuentran las siguientes: 1) Gozan de autonomía funcional y administrativa, que incluye las funciones, facultades y obligaciones que se le confieren a los municipios; 2) Tienen su propio régimen fiscal y financiero; 3) Un sistema de órganos jurisdiccionales autónomos e independientes con competencia exclusiva del territorio cedido por el Gobierno de Honduras; 4) Pueden operar bajo la tradición del derecho común-anglosajón o de otros países del mundo; 5) Pueden establecer su propio sistema educativo y curricular (Art. 34, entre otros); 6) Tienen su propia estructura administrativa, conocida como Comité para la Adopción de Mejores Prácticas, una Comisión Permanente y una Secretaría Técnica.

Un análisis más detenido sobre las ZEDE, permite concluir que es una propuesta que presenta serias inconsistencias en su concepción y operación. El punto de partida —otorgarle un rango constitucional que sirva de marco jurídico-institucional a una zona especial, con la misma autonomía funcional y administrativa que se les confiere a los municipios—, es un contrasentido. No solo porque se corre el riesgo de fragmentar el territorio nacional en pequeños gobier-

1 Publicado en *La Gaceta* No. 32,460 del 4 de marzo de 2011.

2 Publicado en *La Gaceta* No. 33,080 del 20 de marzo de 2013.

3 Publicada en *La Gaceta* No. 33, 222 del 06 de septiembre de 2013.

nos a lo largo y ancho del país, sino porque, además, produce un traslape y efectos contraproducentes en las funciones del gobierno local y nacional.

Si lo que se pretendía era establecer un clima de inversiones adecuado y atractivo para la inversión extranjera y nacional, que incluye la seguridad jurídica, las ZEDE, con las implicaciones y contradicciones de orden constitucional y legal que presentan, más bien pueden provocar un ambiente de confusión e incertidumbre para los posibles inversionistas, con un efecto contrario al que supuestamente es su objetivo fundamental. En lugar de seguir el camino de las ZEDE, lo pertinente hubiese sido tomar los ejemplos de desarrollo de otros países, y adaptar las lecciones aprendidas.

### **SEGUIMOS SIN DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

Otro elemento importante es que las ZEDE no forman parte de una estrategia de desarrollo y prioridades de inversión del país; al menos ese aspecto no está planteado con claridad. Si bien es cierto que, según el artículo 1 de su Ley Orgánica, son creadas con el propósito de acelerar el cumplimiento de las metas del Plan de Nación y facilitar condiciones que permitan al país insertarse en los mercados mundiales bajo reglas altamente competitivas y estables, el Plan no se ha materializado en toda la década, ni ha servido para orientar el desarrollo del país y la inversión pública y privada.

El artículo 2 establece distintas modalidades y combinaciones con que las ZEDE pueden ser creadas para procurar el desarrollo de las inversiones, bajo modelos incluyentes y otros análogos. Sin embargo, era preferible perfeccionar las zonas de procesamiento de exportaciones e industriales ya existentes, para migrar posteriormente a una etapa de mayor valor agregado, de complejidad en la producción y transferencia tecnológica. Es decir, una competitividad basada más en el conocimiento y la innovación, que en un esquema que tiende a desmembrar el país, cediendo a particulares espacios del territorio nacional,

con efectos perversos para el futuro de la sociedad hondureña, que apenas comienzan a aflorar.

### **EL MODELO ECONÓMICO EXCLUYENTE SIGUE VIGENTE**

Hay que señalar que el modelo de apertura comercial externa —cuyos ejes han sido la industria maquiladora, la agroexportación y la industria turística—, no modificó las características del modelo económico tradicional, altamente concentrador de la riqueza y productor de desigualdad.

La economía no creció con suficiente dinamismo para reducir la pobreza (especialmente en el campo), generar empleo y oportunidades para la población, sobre todo para los jóvenes. Los servicios básicos de salud y educación se deterioraron, como ha quedado demostrado con el manejo de la pandemia; la inseguridad, la corrupción y la emigración crecieron aceleradamente. En suma, el país no mejoró en su bienestar y calidad de vida.

### **LAS ZEDE Y LA FALTA DE TRANSPARENCIA**

El proceso de formación, integración y aprobación de las ZEDE ha sido poco transparente, mantenido casi como un secreto de Estado, sin que las poblaciones fueran consultadas como lo establece la propia ley de las ZEDE, lo cual ha generado una fuerte oposición comunitaria.

Sin embargo, el proceso continúa contra viento y marea, con probables efectos perversos. Entre estos cabe mencionar el paradójico hecho de que, incluso las municipalidades, pretendan convertirse en ZE-DE, o que empresas ya constituidas y que tributan al fisco, deseen acogerse a los beneficios fiscales otorgados a las ZEDE.

Por otra parte, no se conoce de un proceso abierto para la selección de los inversionistas con base en su confiabilidad, reputación y capacidad. De igual manera, se desconoce la priorización de las ZEDE seleccionadas y la definición de inversiones y proyectos en armonía con una estrategia nacional o regional de desarrollo. En todo caso, llama la aten-

ción que las ZEDE surjan de repente, en el contexto de un año electoral, provocando más preguntas que respuestas.

La ciudadanía y muchas organizaciones sociales se preguntan si las ZEDE son parte de la estrategia electoral del gobernante, o un elemento distractor de los evidentes fracasos del Gobierno de Hernández Alvarado en la gestión de la pandemia y los desastres naturales; si acaso con ellas se pretende facilitar una salida blindada para muchos funcionarios y líderes políticos señalados por actos de corrupción; o si servirán para dar salida a capitales obtenidos desde el poder, entre otras conjeturas que llenan de incertidumbre a la opinión pública.

### EL FUTURO DE LAS ZEDE

También se suscitan interrogantes acerca de las implicaciones legales e internacionales adquiridas desde ahora por el Estado de Honduras con los inversionistas de las ZEDE, en caso de que se derogara la reforma constitucional y la Ley Orgánica de estas. Los conflictos actuales entre la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y la Empresa Energía Honduras (EEH), que presagian el fin de la ENEE como empresa pública; o el arreglo negociado con la concesionaria de la carretera del “corredor turístico La Barca-La Ceiba”, son apenas una muestra de errores similares a la constitución de las ZEDE.

Son procesos hechos sin la transparencia debida que, además, no han contado con la aprobación previa de las poblaciones afectadas; o se trata de contratos leoninos en el sector generador de energía, que han hecho multimillonario a un pequeño grupo de inversionistas, los grandes ganadores de las llamadas alianzas público-privadas, socializando los costos y riesgos y privatizando las ganancias.

### EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA, OPORTUNIDAD PARA EL CAMBIO

Al celebrarse el Bicentenario de nuestra Independencia nacional, los espejismos de las elites gobernantes no se han hecho realidad; la promesa del progreso migró fuera de Honduras, y poco quedó para impulsar el desarrollo del país.

Los procesos de modernización del Estado desarrollista se llevaron a cabo a medias, no tuvieron continuidad, o les faltó la orientación debida para impulsar la reforma y transformación del país. La fragilidad institucional, el debilitamiento del Estado de derecho, el atraso secular y la ficción democrática siguen impidiendo hacer posible el Estado-nación y una sociedad más justa y más humana.

Las ZEDE es el mejor ejemplo de lo que no se debe hacer: comprometer el futuro de la nación, su integridad territorial y su soberanía para crear un clima de inversiones atractivo. Atraer la inversión extranjera sigue siendo necesario y válido, pero con opciones más efectivas y eficientes.

Debemos partir de las lecciones aprendidas en Honduras, para encontrar en nuestra propia experiencia alternativas que pueden impulsarse sin que la nación tenga que afrontar un futuro con más incertidumbre y riesgos de los que ya tiene, donde el Estado asuma el papel crucial en la dirección y orientación del desarrollo para, finalmente, lograr el despegue de nuestra economía.

Es deseable que la conmemoración del Bicentenario de nuestra Independencia sea el comienzo de un verdadero proceso de liberación, independencia y desarrollo; un nuevo amanecer para Honduras, que nos ayude a dejar atrás tantos años de oscuridad, para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de vivir en un país democrático y libre, con futuro y esperanza, sin espejismos, frustraciones ni engaños.



# Las comunidades de Atlántida en el Bicentenario de la Independencia: Transformando la realidad y las consecuencias del extractivismo

JUAN ANTONIO MEJÍA GUERRA\*

*Los aprendizajes contruidos por las comunidades de Atlántida,  
uno de los departamentos más ricos en biodiversidad,  
les permiten ahora transitar de la defensa de sus bienes naturales,  
a ejercer el derecho a la autodeterminación para decidir  
sobre la utilización de sus bienes naturales.  
Y ahora que las ZEDE intentan avanzar  
mediante el despojo, sometimiento y criminalización,  
las comunidades han salido desde ya en defensa  
de sus territorios municipales.*

Desde hace una década, los ocho municipios del departamento de Atlántida han sido objeto de la imposición de innumerables concesiones extractivistas mineras e hidroeléctricas por parte del Congreso Nacional, la secretaría del Ambiente e INHGEOMIN<sup>1</sup>. Sin embargo, las comunidades reaccionaron desde los inicios con cautela, llenas de dudas, llegando hasta la indignación y la resistencia popular.

¿Qué ha sido de las comunidades en esta década de extractivismo? ¿Cuál es el avance real de las concesiones extractivistas? ¿Cuántas concesiones lograron imponerse y cuántas otras fueron repelidas por los pueblos? ¿Ocurrió el milagro económico con que el Estado y la clase empresarial extractivista han justificado siempre dichas concesiones o se trató, una vez más, de otro ensayo de neocolonialismo y despojo de los recursos naturales repetido tantas veces a lo largo de dos siglos de vida independiente?

## DOS SIGLOS HACIENDO LO MISMO

Honduras cumple doscientos años de vida independiente, creyendo desde siempre que el bienestar

\* Coordinador de investigaciones del Departamento de Filosofía de la UNAH-VS y coordinador de investigaciones del consorcio MADJ-BED-FUNDAMBIENTE.

<sup>1</sup> Instituto Hondureño de Geología y Minas, entidad encargada de las concesiones mineras.

y desarrollo de los pueblos debe venir de afuera. Las riquezas naturales no son sino una especie de atractivo, que con solo ofrecerlo, supuestamente, atrae las bondades de aquellos a quienes se supone aliados o “amigos” externos.

Durante las primeras décadas que siguieron a la Independencia, la economía giraba en torno de la crianza de ganado para vender cueros a otros países que los convertían en valijas, maletines y cualquier tipo de prendas de cuero.

Medio siglo después, las haciendas se transformaron en fincas cafetaleras y se inició fuertemente la minería. Y tras un siglo de independencia ya se había entregado, en las concesiones bananeras, las tierras más fértiles del país; y en ese contexto se creó en 1902 el departamento de Atlántida, con la intención de facilitar las actividades administrativas a los nuevos dueños del país.

En el presente se está igual que en el pasado, creyendo que una nueva modalidad de entreguismo —como las ZEDE<sup>2</sup>— será portadora del ansiado bienestar económico y social esperado durante dos siglos. Los objetos a concesionar no han variado mucho, tan solo han cambiado las formas en que tiene lugar el despojo.

Es así como en las últimas décadas se habla de extractivismo minero, concesiones para producir energía eléctrica, mega agricultura, mega industria del turismo y el ocio, entre otras actividades que se expanden en Honduras y particularmente en Atlántida.

En este contexto surgen voces y pueblos disidentes que, al menos en dicho departamento, se aglutinan haciendo de las comunidades el nuevo sujeto alternativo en resistencia frente al eterno saqueo y entreguismo de los bienes naturales y territorios. Tras un poco más de una década en resistencia permanente por parte de las comunidades organizadas, los resultados de sus luchas son fecundos.

## BALANCE EXTRACTIVISTA 2008-2021

Trece años después de que se iniciara la nueva resistencia popular en las comunidades de Atlántida, organizadas en el Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ), queda demostrado que la lucha en los municipios y localidades de este departamento no ha sido en vano.

Ha sido tiempo suficiente para que las comunidades aprendieran a organizarse, defendiendo de todos los modos posibles cuanto bien colectivo fuera deseado o incluso previamente arrebatado por la empresa privada nacional o por empresas transnacionales. No ha sido nada fácil. La avalancha de concesiones mineras e hidroeléctricas ha sido avasalladora en estos años, produciéndose simultáneamente con otras modalidades de concesiones, igualmente perversas, pero de menor calado.

Un total de 25 proyectos hidroeléctricos promovidos por los empresarios de la energía amenazaban con despojar a las poblaciones locales de los principales ríos y demás cursos de agua superficiales de mayor importancia ecológica, social y económica para las comunidades. Al mismo tiempo, otras 28 concesiones mineras se repartían las montañas siguiendo el curso de la sierra Nombre de Dios y los bancos de arena de muchos de sus ríos.

En total, 53 concesiones extractivas repartidas en ocho municipios pequeños, causaban estupor e indefensión en la población, en un departamento con comunidades que tienen muy poco tejido social comunitario, poco acostumbradas a las luchas sociales populares.

Sin embargo, en trece años enfrentando semejante realidad, las comunidades de Atlántida, organizadas como Movimiento Amplio, han sabido sobreponerse y salir al paso de las pretensiones de la clase empresarial extractivista, generando nuevos dinamismos comunitarios, apropiándose de la promoción y defensa de la soberanía territorial y de los bienes naturales y culturales, paso a paso, progresivamente, en cada uno de los municipios del departamento.

2 Zonas de Empleo y Desarrollo Económico.



## ESCENARIO EXTRACTIVISTA 2008-2021

Los informes anuales elaborados por INHGEOMIN durante estos años, indican que, de las 28 concesiones mineras aprobadas en Atlántida, 27 son concesiones mineras no metálicas y solamente una es metálica, con una extensión concesionada de 400 hectáreas, ubicada en el municipio de Tela y otorgada a la empresa COMICOSA. Veinte de estas concesiones se encuentran en explotación, y las ocho restantes cuentan únicamente con permisos de exploración. Los municipios de La Ceiba y Tela tienen el mayor número de concesiones en explotación, con nueve y cuatro concesiones respectivamente.

Desde una perspectiva territorial, el municipio de Tela reporta la mayor extensión de territorio concesionado a empresas mineras, sumando 4,900 hectáreas; seguido por el municipio de La Ceiba con una extensión territorial concesionada a empresas mineras en 1,646 hectáreas. En cuanto a la duración temporal de las concesiones mineras, 19 de ellas han sido otorgadas por diez años, tres por dos años y seis fueron otorgadas por tiempo indefinido. La única concesión minera metálica concedida en este municipio, es una de las otorgadas sin límite de tiempo.

Respecto de las concesiones hidroeléctricas, datos provenientes de los decretos emitidos por el Congreso Nacional y la secretaría del Ambiente, indican que entre 2010 y 2021 un total de 25 proyectos hidroeléctricos han sido propuestos para ser implementados en Atlántida. La última de las concesiones hidroeléctricas aprobadas para este departamento, fue otorgada en 2021 con la concesión de la quebrada La Relumbrosa, ubicada en el municipio de La Ceiba, aprobada mediante decreto PCM.

La resistencia permanente de las comunidades ha hecho que en trece años solamente cinco de las concesiones hidroeléctricas otorgadas fueran construidas, no necesariamente porque los empresarios hayan sometido a las comunidades, sino que, tratándose de las primeras concesiones, los pueblos todavía no se habían organizado ni contaban con una estrategia de lucha que reivindicara los derechos soberanos sobre

sus territorios y bienes naturales. El Grupo Terra es propietario de dos de estos proyectos hidroeléctricos, finalizados sobre los ríos San Juancito y Los Laureles en el municipio de La Masica; mientras que las empresas SEMSA y ACEICO, de Emín Abufele, poseen los 3 proyectos restantes en los ríos Mezapita, Matarras y Mangungo en el municipio de Arizona.

Otros 13 proyectos hidroeléctricos fueron aprobados por el Congreso Nacional o la secretaría del Ambiente. De estos, ninguno ha podido ser construido por sus propietarios debido a la oposición de las comunidades que no aceptan perder sus ríos. Finalmente, otros cinco proyectos hidroeléctricos no han pasado siquiera de la fase de anteproyecto. No han podido ser impuestos por autoridad alguna.

## ESTRATEGIAS EN LA RESISTENCIA CONTRA EL EXTRACTIVISMO

No ha resultado fácil para el Movimiento Amplio dar con la mejor estrategia de lucha para estas comunidades en sus afanes por defender lo suyo contra el despojo, depredación y criminalización a que estaban siendo sometidas. De hecho, las únicas concesiones hidroeléctricas que finalizaron su construcción fueron el laboratorio social y de justicia de estos pueblos. Las comunidades aprendieron a superar sus desaciertos, a reorientar sus luchas una y otra vez para, finalmente, darse cuenta de que en la Honduras administrada por una clase política corrupta no se garantizaba justicia por el solo hecho de acudir al Ministerio Público y el poder Judicial. Se aprendió que toda demanda judicial popular contra las concesiones extractivistas, avanza únicamente cuando es respaldada por la investigación social y una lucha popular activa, con acciones contundentes de resistencia social popular.

El abanico de acciones que han tenido que realizarse y revisarse constantemente a lo largo de estos años es variado, y suficientemente dinámico para dar paso a la constitución de un eje estratégico de protesta social que se resume en Organización, Formación, Investigación y Denuncia.

## ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES

La permanente multiplicación de los Núcleos Comunitarios, sobre todo en las comunidades de los municipios más apetecidos por el capital extractivista transnacional y sus testaferros locales, ha sido clave en las luchas de resistencia de los pueblos. Alrededor de doscientos ciudadanos (54.5%) y ciudadanas (45.5%), organizados en 26 Núcleos Comunitarios, asumen la responsabilidad de multiplicar y dinamizar las acciones populares de resistencia que se implementan en Atlántida.

No ha sido fácil la constitución de los Núcleos Comunitarios. Para consolidarlos, se ha tenido que prescindir en muchos casos de los tradicionales liderazgos de organizaciones locales influenciadas por ciertas prácticas negativas, propias de los partidos políticos y ciertos “oenegéismos”.

Una buena cantidad de líderes y lideresas locales de los Núcleos Comunitarios, proceden de la cantera de la Iglesia católica, sobre todo de los delegados de la Palabra de Dios y catequistas formados por religiosos claretianos. El Movimiento Amplio, aun siendo una organización sin credo religioso o político partidista, reconoce la valiosa participación de hombres y mujeres que, movidos por su espiritualidad cristiana, luchan comunitariamente reafirmando el derecho a la vida con dignidad y justicia, para todo ser humano.

## FORMACIÓN COMUNITARIA

En el transcurso de sus trece años de existencia, el Movimiento Amplio ha implementado cuatro estilos de formación de los liderazgos de las comunidades, con los cuales se ha pretendido generar más conciencia y desarrollo de capacidades para hacer frente a los retos que demanda la lucha contra el extractivismo.

La celeridad y continua implementación de procesos de formación a nivel local y departamental, desde los más variados enfoques, ha posibilitado la emergencia de nuevos liderazgos en ruptura con toda concepción de compadrazgo, mesianismo político partidista, visiones de trabajo fragmentadas por estar centradas exclusivamente en determinados

sectores de las comunidades, ignorando al resto de la población.

## INVESTIGACIÓN SOBRE LOS EFECTOS DE LAS CONCESIONES EXTRACTIVISTAS

Tres investigaciones ecológico-sociales realizadas a escala departamental, y once investigaciones más a escala local, realizadas entre 2010 y 2021, proporcionaron el sustrato técnico-científico y estratégico para respaldar las diferentes acciones de resistencia popular. Los empresarios y sus equipos técnicos ya no pudieron neutralizar las demandas de las comunidades, aduciendo que por su ignorancia o falta de conocimientos técnicos les tenían miedo a los proyectos extractivistas portadores del desarrollo.

El Movimiento Amplio, el Bufete Estudios para la Dignidad y Fundambiente apostaron, desde los inicios del Movimiento Amplio en Atlántida, en fortalecer cada lucha comunitaria antiextractivista con suficientes soportes científicos de carácter ecológico y social, que demostraban que las exigencias de justicia de los pueblos son coherentes científica y técnicamente, además de serlo social y políticamente.

Es así como desde el área de investigación se han realizado estudios propios de evaluación de impacto ambiental, que han permitido demostrar la falsedad de varios de los documentos presentados por las empresas concesionarias. Tal es el caso de las concesiones mineras Buena Vista I y El Socorro, cuyos estudios técnicos, falsos y manipulados delictivamente, fueron desbaratados por el Movimiento Amplio al extremo que la secretaría del Ambiente retiró las licencias ambientales a dichas concesiones.

Igualmente, las investigaciones mencionadas han servido para demostrar que los funcionarios públicos, en claro abuso de autoridad, han procedido no pocas veces a aceptar estudios de impacto ambiental carentes de sustentación científica. Situaciones como estas se evidenciaron cuando el pasado mes de mayo el poder Judicial declaró culpable al ex viceministro de la secretaría de Recursos Naturales y Ambiente

(SERNA), Norman Gilberto Ochoa Henríquez, por haber incurrido en abuso de autoridad en el año 2010, otorgando de forma irregular la licencia ambiental para construir la concesión hidroeléctrica La Enseñada en el municipio de La Ceiba, perjudicando con ello a los pueblos garífunas de Sambo Creek y Corinto. En un caso similar, el USDFC<sup>3</sup> procedió recientemente a retirar su apoyo financiero al empresario Emín Abufele para la construcción del proyecto hidroeléctrico sobre el río Jilamito en el municipio de Arizona.

Las comunidades de Atlántida consideran que no debe apoyarse a la empresa INGELSA en la construcción de este proyecto porque ha habido tres cabildos abiertos, en los que la población ha manifestado un rotundo NO al proyecto hidroeléctrico en dicho río. Al BID<sup>4</sup>, única fuente de financiamiento de INGELSA que aún no ha anunciado el retiro de sus fondos del referido proyecto, se le exige que muestre respeto por las decisiones de los pueblos, como ya lo ha hecho el gobierno de los Estados Unidos; y no financiar supuestos “proyectos de desarrollo” en contra de la voluntad soberana de los pueblos.

Las comunidades del municipio de Arizona tienen su propia planificación sobre la utilización sostenible, y con justicia social, de las aguas del río Jilamito. Su prioridad consiste en el deber de garantizar la disponibilidad permanente de agua en las comunidades del municipio. Además, existen suficientes hechos que vinculan al proyecto de INGELSA con acciones corruptas y otras criminales que ya han sido evidenciadas ante diferentes instancias de derecho y justicia.

En otros casos, el área de investigación ha procedido a realizar estudios biológicos y ecológicos que evidencian los impactos nocivos de algunos proyectos, que desmejoran y amenazan la vida de los habitantes de las comunidades asediadas por este tipo de concesiones.

Desde esta perspectiva, el Movimiento Amplio demostró las falencias técnicas del Estudio de Impac-

to Ambiental presentado por el empresario Jayson Hawit en el caso de la concesión del río Mezapa. El Movimiento Amplio constató que los trabajos que realizaba la empresa en la cuenca alta de dicho río contaminaron con coliformes los caudales hídricos que abastecen de este líquido a aproximadamente 28 comunidades. Esto valió para que la CIDH<sup>5</sup> y la OEA<sup>6</sup> exigieran al Estado de Honduras garantizar el derecho humano a la salud de estas comunidades y se paralizara dicho proyecto hidroeléctrico.

### **LA DENUNCIA ACTIVA Y JUDICIAL DE LAS CONCESIONES EXTRACTIVAS**

Las continuas demostraciones de lucha de las comunidades en resistencia haciéndose sentir en las carreteras, plazas y edificios de las principales instituciones vinculadas al extractivismo, han resultado ser muy efectivas cuando se producen en un contexto más amplio junto con otras demandas legales en procura de justicia; que se llevan a cabo para acusar a empresas que violan o irrespetan derechos colectivos y a funcionarios que incumplen sus atribuciones; o, en diversos momentos, defendiendo a líderes y lideresas de las comunidades criminalizadas por defender lo suyo en sus términos municipales.

Las comunidades de Atlántida, por un lado, ejercen el derecho a realizar acciones concretas de protesta social para hacer visible ante la sociedad los derechos humanos que les están siendo vulnerados tras el otorgamiento de las tales concesiones. Las comunidades del sector de Pajules (Tela) y las del sector de Jilamito (Arizona) y el sector Florida (Tela), se han tomado la carretera del litoral atlántico en innumerables ocasiones. Han marchado desde sus comunidades hasta las respectivas cabeceras municipales y por lo menos una o dos veces al año se hacen sentir a nivel nacional desde la capital del país. Lo mismo han hecho las comunidades de San

3 Corporación Financiera de Desarrollo de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés).

4 Banco Interamericano de Desarrollo.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

6 Organización de Estados Americanos.

Juan Pueblo, Esparta, San Francisco, La Ceiba y Jutiapa.

Al mismo tiempo, las comunidades expresan sus denuncias y repudio a las concesiones extractivistas desde la perspectiva jurídica. Lo hacen, en primer lugar, invocando el derecho a ser escuchados en cabildos abiertos en sus respectivas jurisdicciones. Los municipios de Jutiapa, La Ceiba, San Francisco, La Masica, Arizona, Tela y Esparta han consensuado cabildos municipales y cualquiera otra forma de asambleas municipales, rechazando todo tipo de concesiones extractivistas en los territorios de sus municipios.

Al menos cuatro cabildos abiertos se han realizado en el municipio de Tela, cuatro en el municipio de Arizona, uno en el municipio de Esparta, tres en el municipio de La Masica, tres en el municipio de San Francisco, uno en La Ceiba y uno en el municipio de Jutiapa. En fecha reciente, los municipios de Tela, Arizona, La Masica, San Francisco, Esparta y La Ceiba se han declarado en contra de la venta de sus territorios municipales en el marco de la ley que creó las ZEDE.

Desde otra perspectiva jurídica, las comunidades han interpuesto denuncias judiciales ante diferentes órganos de justicia para entablar demandas contra las empresas extractivistas, o para defenderse cuando sus líderes y lideresas son criminalizados por las empresas o por el mismo Estado de Honduras; y, aún más, cuando varios de sus líderes han sido asesinados como son los casos de Ramón Fiallos, Geovany Díaz y Wilmer Paredes. El Movimiento Amplio registra en Atlántida cuando menos 24 expedientes de denuncias y de comparecencias a nivel nacional ante juzgados, oficinas del Ministerio Público, órganos de investigación como la DGIC<sup>7</sup> y otras instancias relacionadas con la impartición de justicia.

De igual manera, el Movimiento Amplio ha tenido que recurrir ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en procura de protec-

ción para los liderazgos comunitarios, consiguiendo que la CIDH dictara medidas cautelares para las poblaciones de Pajuiles y del sector Florida, en el municipio de Tela. Y sobre la lucha de las comunidades de Arizona, opuestas a la realización del proyecto hidroeléctrico sobre el río Jilamito, se mantuvo un cabildeo abierto con al menos una veintena de congresistas y senadores norteamericanos a quienes se les explicó en reiteradas ocasiones las consecuencias que se podían esperar si el gobierno del señor Biden continuaba aprobando fondos para el proyecto de INGELSA, inicialmente aprobados por el expresidente Donald Trump. Finalmente, los congresistas y senadores urgieron al USDHC a suspender la susodicha financiación.

### **TRAS UNA DÉCADA DE LUCHA ANTIEXTRACTIVISTA**

Valorando los acontecimientos en Atlántida, relacionados con el extractivismo y la resistencia de las comunidades ante este durante el periodo 2010-2021, se llega a la conclusión de que las luchas comunitarias han sido exitosas, si bien los resultados no han sido totalmente victoriosos para los pueblos. Cuando menos se demuestra que la lucha organizada, planificada y multiplicada en diferentes frentes resulta un éxito para las comunidades, mucho más que si solamente se hubieran emprendido acciones aisladas desde los pueblos. Los resultados a considerar son los siguientes:

1. El 80% de los proyectos hidroeléctricos promovidos por empresas concesionarias, entre 2010 y 2021, no pudieron ser realizados. Veinte de los 25 proyectos hidroeléctricos fueron repelidos por las comunidades.
2. Los proyectos hidroeléctricos construidos, cinco en total, se realizaron debido a que fueron los primeros en instalarse en el departamento, cuando las comunidades todavía no disponían de una estrategia de lucha articulada. En las condiciones actuales, con la experiencia construida en y desde

7 Dirección General de Investigación Criminal.

- las comunidades, estos proyectos también serían rechazados.
3. Los cinco proyectos hidroeléctricos finalizados sirven actualmente para desenmascarar el supuesto rostro del desarrollo con que tales proyectos han sido anunciados. La información financiera proporcionada en cabildos abiertos por las municipalidades de La Masica y Arizona indican que, tanto el Grupo Terra (dueño de dos proyectos), como el señor Abufele (dueño de los restantes proyectos) han reportado utilidades superiores a los 360 millones de lempiras. En tanto que los tributos pagados por estas empresas a las municipalidades de La Masica (Grupo Terra) y Arizona (Abufele), apenas rondan el millón de lempiras. En otras palabras, estos proyectos desenmascaran el despojo a que el capitalismo extractivista somete a las comunidades arrebatándoles y depredando sus medios de vida, compartiendo con los pueblos apenas algunas migajas de sus exorbitantes ganancias.
  4. En el mismo período 2010-2021, ninguna de las concesiones mineras metálicas y no metálicas otorgadas para ser operadas a cielo abierto, se concretó en Atlántida. Solo han tenido actividad las pequeñas concesiones mineras de arena y grava, otorgadas a pequeños empresarios locales y a cooperativas de areneros.
  5. El desbaratamiento de las concesiones extractivistas deja, entre otras evidencias, las acciones ilegales y criminales con que actúan las fuerzas del orden. Tal es el caso de las concesiones mineras Buena Vista I y El Socorro. Para intimidar a las poblaciones locales, los empresarios y el personal de las empresas se hacían acompañar de militares en vehículos con baterías antiaéreas (El Socorro), o disponían de postas policiales (Buena Vista I) comandadas por elementos del Batallón antimotines Cobra y actuaban junto con matones que se desplazaban a las casas de los pobladores en horas nocturnas, para exigirles que vendieran sus tierras a una empresa minera. En el municipio de San Francisco, el IV Batallón de Infantería decidió construir un nuevo destacamento militar, que fue ubicado entre la comunidad y el río en disputa con los empresarios extractivistas. La ciudadanía ya no es libre para acudir a su río.
  6. A diez años de la lucha de resistencia organizada contra el extractivismo en las comunidades de este departamento, sus habitantes están ahora en capacidad de hacer una mejor valoración de la importancia de saber elegir sus gobiernos municipales. En los municipios donde los alcaldes son afines a las luchas antiextractivistas, las comunidades en resistencia encuentran mayor apoyo y es más fácil hacer causa común entre el Movimiento Amplio y las corporaciones municipales. Los mecanismos de participación ciudadana son más dinámicos y proactivos; la voluntad de las comunidades es escuchada, atendida y asumida; y se generan espacios adecuados de diálogo sobre el aprovechamiento de los bienes naturales de los municipios, en función de las necesidades de las poblaciones. Los cabildos abiertos se han multiplicado.

### **SALTO DEFINITIVO EN DEFENSA DE TERRITORIOS Y BIENES NATURALES**

Los aprendizajes significativos construidos por las comunidades de Atlántida, les permiten ahora dar un salto, desde la defensa de sus bienes naturales, a ejercer el derecho soberano a la autodeterminación para decidir sobre la utilización de sus bienes naturales y la preservación de sus territorios municipales. Seis de los siete municipios que integran este departamento, han realizado sendos cabildos abiertos declarándose municipios libres de concesiones hidroeléctricas y mineras: La Ceiba, Arizona, Tela, La Masica y San Francisco.

Ahora que las ZEDE intentan avanzar mediante el despojo, sometimiento y criminalización, las comunidades han salido desde ya en defensa de



sus territorios municipales. Atlántida, uno de los departamentos más ricos en biodiversidad agrícola y silvestre, parece continuar condenado a una devastación ambiental como nunca antes. No se respetan las áreas protegidas, las zonas de reserva, los humedales, las zonas productoras de agua, los campos de cultivos, etc. Con las ZEDE, las comunidades se quedan sin derecho alguno para garantizar su existencia con dignidad y justicia.

En primer lugar, las ZEDE implican el despojo de territorios y demás bienes naturales. En segundo lugar, imponen a las comunidades la sentencia de llevar una vida de humillación, hasta la desaparición de los pueblos originarios y mestizos que hacen de este departamento un verdadero crisol de culturas. Están en peligro las tradiciones de origen lenca y chortí, que han pervivido en las comunidades por medio de las familias que una vez migraron desde las tierras de occidente; las comunidades del pueblo garífuna y su cosmovisión, que por más de dos

siglos han dado vida y cultura a la costa atlántica; la cultura mixtada de las poblaciones de familias agricultoras, que han reproducido su modo de ser con rasgos culturales que datan desde tiempos coloniales. Toda la riqueza espiritual y cultural de los pueblos parece estar condenada a la desaparición.

Desde el Movimiento Amplio, las comunidades han manifestado que Atlántida no cede ante las ZEDE. Es deber de las comunidades organizadas en el Movimiento Amplio hacer que los cabildos municipales realizados no se reduzcan a meras declaraciones aisladas. Es claro que el pueblo soberano es el único garante de la defensa de sus territorios y bienes naturales.

Cumplir con esta responsabilidad requiere una renovación constante de las estrategias de lucha, los dinamismos de resistencia y la acción práctica en la lucha cotidiana. Este es un desafío permanente para los municipios y comunidades de este y otros departamentos, y para sus organizaciones.

---

*Trece años después de que se iniciara  
la nueva resistencia popular en las  
comunidades de Atlántida, organizadas en  
el Movimiento Amplio por la Dignidad y la  
Justicia (MADJ), queda demostrado que la  
lucha en los municipios y localidades de este  
departamento no ha sido en vano.*

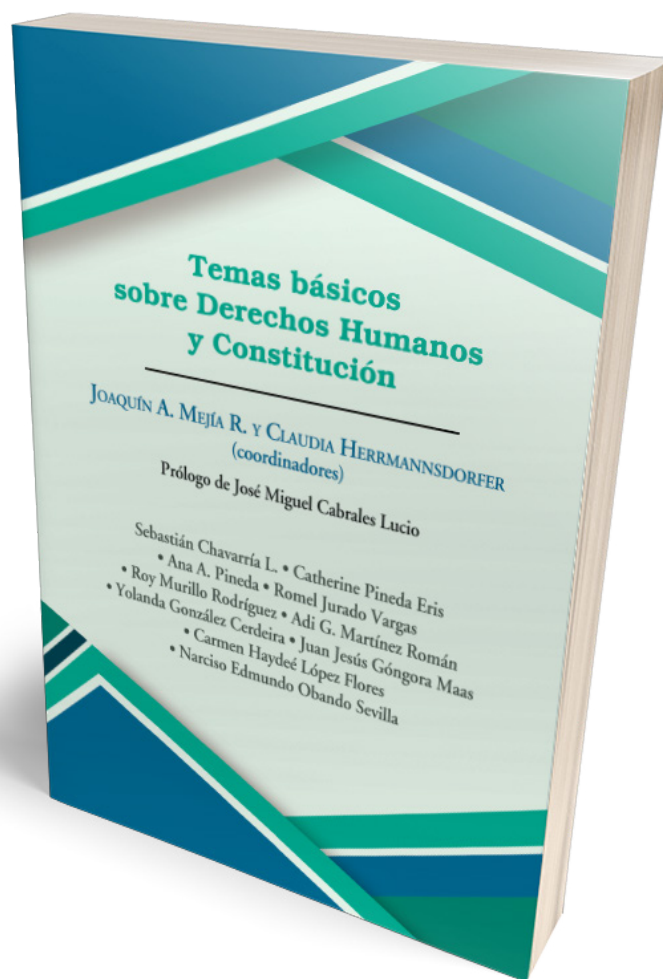
---

## NOVEDAD

Honduras vive un acelerado deterioro de la institucionalidad y legitimidad democrática que nos acerca a la consolidación de un régimen autoritario, e impide luchar contra la corrupción e impunidad estructural existente.

Para aportar a la reflexión y el análisis de esta situación, el Equipo Jurídico por los Derechos Humanos, el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, la Red Lésbica Cattrachas, la Asociación Clementina Suárez y el Movimiento Generación Organizada decidieron ofrecer al estudiantado de Derecho y a la ciudadanía en general, el diplomado “Los derechos humanos desde una perspectiva constitucional”.

Este libro es una herramienta de apoyo a ese proceso formativo, pues sistematiza los temas abordados en las clases, a fin de que sirva de material de consulta y socialización a estudiantes y otros sectores interesados. Además, busca promover una mayor conciencia crítica ante los sucesos jurídicos y políticos nacionales e internacionales.





## La independencia desde el reverso de la historia oficial

**I**nvitamos a ver la fiesta bicentenaria de Independencia desde el corazón de la población enferma, sin atención médica, desde la población campesina, cuyos niños y niñas no tienen ni para comer malamente los tres tiempos. Esta población es la que luego construye casuchas en las orillas de los ríos y de los barrancos en nuestros centros urbanos. Allí se amontona la juventud subempleada y desempleada, y las miles y miles de familias que viven de las remesas de los trabajadores que sortearon el peligroso camino para llegar a conseguir una chamba, casi siempre indigna, en los Estados Unidos.

Es la población perdedora. La misma que infla su pecho entonando las notas del Himno Nacional y hasta se siente orgullosa de la Selección Nacional de fútbol. Es la que llora de nostalgia por estar lejos de la patria, y se para firme ante el pabellón nacional.

¿Desde dónde releemos la Independencia? Desde un marco ideológico que cubre la realidad, como un invisible manto, para ocultar sus contradicciones. Es esa fiesta que se erige como ideología, que nos muestra la Independencia con todos los símbolos patrios con entusiasmo, fervor y orgullo, mientras ese manto tiene la poderosa función de ocultar los dinámicos opresores; oculta las profundas desigualdades, la corrupción y la impunidad de los ganadores, y hace que los perdedores aplaudan a sus victimarios y lloren ante la bandera, aunque estén muertos de hambre.

Identificar ese manto ideológico, y quitarlo de la mente y los corazones de la población perdedora, es una gigantesca tarea contracultural. Es una tarea complicada, porque no solo se contará con la oposición férrea de los triunfadores y herederos de aquella Acta que se firmó para “prevenir” que el pueblo se tomara la Independencia por su propia mano, sino que es una ideología que se interiorizó en los corazones de toda la sociedad.

Alcanzaremos la independencia y la soberanía cuando la sociedad reorganice sus bienes para compartirlos equitativamente, y cuando la propiedad quede subordinada al bien común. Así lo dice la Doctrina Social de la Iglesia:

Los bienes, aun cuando son poseídos legítimamente, conservan siempre un destino universal. Toda forma de acumulación indebida es inmoral, porque se halla en abierta contradicción con el destino universal que Dios creador asignó a todos los bienes.

# Envío

## Honduras

AÑO 19 • N° 67 • SEPTIEMBRE 2021

Únase usted también a los lectores de *Envío-Honduras*



Una visión crítica de la realidad y una respuesta a los desafíos de Honduras en el siglo XXI.

Suscríbase llamando a los teléfonos 2647-4227, 2648-1412 y 2648-1413, escribiendo al Apartado Postal No. 10, El Progreso, Yoro, o al e-mail: [enviohonduras@eric-sj.org](mailto:enviohonduras@eric-sj.org)

También puede hacerlo personalmente, en la sede del ERIC-SJ ubicada en Casa San Ignacio, Zona de la Compañía, contiguo al Instituto Técnico Loyola, El Progreso.

### PUESTOS DE VENTA:

- ▶ **Tegucigalpa**  
Librería Guaymuras, Avenida Paz Barahona,  
Edificio Barrientos, N° 1212  
Teléfono: +504 2222-4140 / +504 3367-3941
- ▶ **El Progreso**  
Radio Progreso  
Librería La Comuna  
Casa San Ignacio

Precio: L 50.00



**ALBOAN**



**CONTRIBUYENTES SOLIDARIOS**

[www.eric-sj.org](http://www.eric-sj.org)

