



COYUNTURA DESDE LOS TERRITORIOS

**Las ZEDES y los extractivismos: la perfecta
fusión para el despojo territorial**

MAYO 2021

**Coyuntura desde los territorios:
Las ZEDES y los extractivismos: la perfecta fusión para el despojo territorial**

Como citar este documento: CESPAD. Las ZEDES y los extractivismos: la perfecta fusión para el despojo territorial. Mayo, 2021.

Autor del documento:

Bladimir López

Revisión de estilo:

Claudia Mendoza

Las ideas y opiniones expuestas en este documento son responsabilidad del CESPAD y no reflejan la posición de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD).

Tegucigalpa, Honduras.

Introducción

El 23 de mayo de 2021 fue enviada al Congreso Nacional (CN), una iniciativa de [Ley para la Implementación y Operación de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico \(ZEDE\)](#). Sin mayoría calificada y con la dispensa de dos debates, las reformas, orientadas a reformar la Ley de las ZEDEs, relacionadas con las compras en el mercado nacional y el pago de impuestos, fueron aprobadas y ratificadas.

Las [reformas](#) tienen tres elementos críticos.

Primero, facilidades de inversión a las empresas internacionales mediante amplias exoneraciones fiscales (artículos 1, 2 y 3).

Segundo, se refuerza el nivel de autonomía e independencia de las ZEDEs, a través de la emisión de un reglamento que regulará las relaciones del Poder Ejecutivo con las ciudades modelos (artículo 4).

Tercero, la resolución de los conflictos que se presenten entre las autoridades de las ZEDEs y las autoridades nacionales y municipales, serán dilucidados bajo el marco que establece la Ley para la Promoción y Protección de Inversiones ([ver artículo 31](#)), normativa que beneficia directamente a las empresas extranjeras.

Las reformas han causado malestar en sectores como la empresa privada, la oposición política y los movimientos populares que ven en las reformas, un medio para promover la inversión extranjera y acrecentar el despojo, a expensa de la soberanía económica y territorial del país. En ese corto marco contextual, este análisis indaga en tres puntos: primero, las ZEDEs y su estado actual en Honduras; segundo, razones del reposicionamiento de las ZEDEs en el actual contexto político y económico, y, tercero, en análisis de la relación entre las ZEDEs y la política extractivista.

I. Las ZEDEs y su estado actual en Honduras

i. Las Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDEs) y sus requerimientos para el éxito

El [Banco Mundial \(BM\)](#) distingue entre los siguientes tipos de zonas especiales:

- **Zona de libre comercio (FTZ):** libres de impuestos dedicadas únicamente al comercio.
- **Zonas especiales de exportación (EPZ):** zona industrial dedicada a suplir mercados extranjeros.
- **Zonas especiales de empresa única:** serie de privilegios y esquema legal “a la carta”, para una empresa, sin una zona geográfica determinada.
- **Zonas empresariales:** zonas más pequeñas que buscan proporcionar beneficios fiscales y subsidios para revitalizar ciertas áreas con un bajo nivel de desarrollo.
- **Zonas especializadas:** zonas que buscan la instalación de un clúster de empresas de una índole determinada.
- **Puertos francos (zonas económicas especiales- ZEZs):** zonas más amplias que proveen múltiples incentivos y reciben todo tipo de actividades relacionadas tanto con la exportación como con el mercado doméstico. Se permite residir en estas zonas.

En Latinoamérica la experiencia indica que las distintas modalidades de zonas especiales, históricamente han facilitado el intercambio de mercancías entre países, en un contexto en el cual

han prevalecido las relaciones económicas desiguales entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, debido al control que los primeros ejercen sobre los segundos. Con las ZEDES las relaciones económicas desiguales se profundizan, a la vez que el capital extranjero refuerza su poder y control sobre la economía hondureña.

En sus informes, el Banco Mundial propone la idea que las ZEDES son una versión actualizada y mejorada de las Zonas Económicas Especiales (ZEZs). En ese sentido, las ZEDES presentan las siguientes características:

- Tienen límites geográficos claros y amplios.
- Están orientadas a múltiples compañías, no a una sola.
- Están dirigidas por la administración de la zona especial y no se permite interferencia directa de los gobiernos locales y nacionales.
- Están dotadas de una política de zonificación de tierras, que las distingue de otros tipos de parques industriales promovidos por el Estado.

En ese marco de reconfiguración, alrededor de los diferentes tipos de las zonas económicas especiales, un [informe especial](#) realizado en Guatemala, indica que: *"El gobierno hondureño ha dado pasos para introducir las primeras ZEDES, que son más ambiciosas que las tradicionales ZEZs. Las ZEDES serían jurisdicciones independientes con sus propias leyes, tribunales y sistema policial". Las ZEDES se asemejan más a las ciudades Estado como Hong Kong y Singapur. Por lo tanto, las ZEDES tienen mejores características que las ZEZs)".*

De igual forma, partiendo de las experiencias exitosas y fallidas de las Zonas Económicas Especiales y sustentándose en distintos trabajos realizados por el BM, diversos estudios indican una serie de aspectos que los gobiernos deberán de asegurar para que las ZEDES sean un éxito.

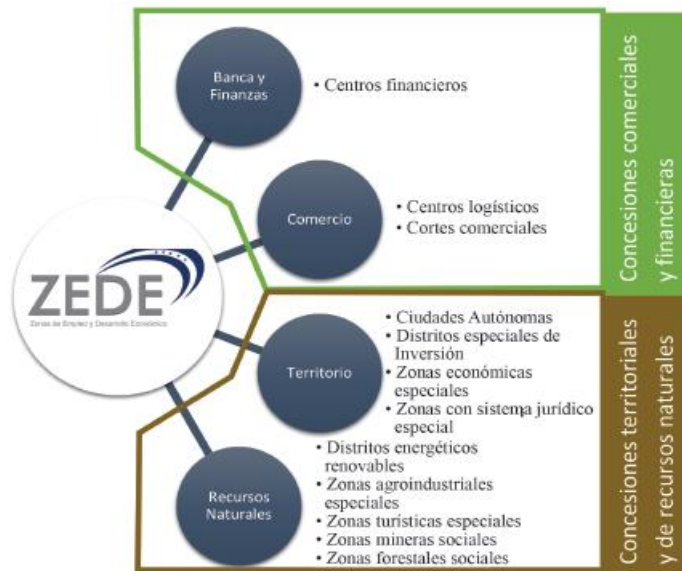
En el caso de Honduras sobresalen:

Tamaño y alcance: tienen que abarcar un área geográfica lo suficientemente grande para tener éxito y contener cualquier actividad económica. **ii) Proximidad y una ubicación determinada por el mercado:** deben ubicarse lo más cerca posible de las ciudades más grandes, donde la industria y el comercio ya están concentrados. **iii) Independencia regulatoria:** deben tener la flexibilidad de establecer, sin interferencia por parte del gobierno, políticas fiscales y regulatorias, así como contar con su propio sistema judicial. Es decir, que promueva la creación de riqueza. **iv) Lotificación eficiente de la tierra:** tener reglas eficientes para el uso y adquisición de tierra es uno de los aspectos determinantes más importantes del éxito de las SEZs. La tierra debe estar disponible para promotores e inversores privados, a través de subastas y arrendamientos de tierras.

ii. El alcance de las ZEDES en Honduras y su estado actual

En Honduras, las ZEDES se enmarcan en los principales requerimientos planteados por el BM para su implementación y éxito. En ese sentido, el [artículo 2 de la Ley de las ZEDES](#) establece su alcance en relación con los principales rubros comerciales y financieros, territorio y recursos naturales. En definitiva, se observa la forma en la cual las ZEDES controlarán gran parte de la dinámica financiera, comercial, territorial y productiva de las regiones donde se instalarán.

Figura #1
Clasificación de la ZEDEs por tipo de concesiones según la Ley ZEDE



Fuente: Palma, José Luis. El regreso de los enclaves a Honduras en el siglo XXI, Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 2019, pág. 116.

En ese marco, las ZEDES prometen ser un proyecto económico atractivo para el capital internacional. La lógica de funcionamiento de los centros, distritos y zonas dependerá exclusivamente de las facilidades fiscales, administrativas y políticas que facilite el país anfitrión, en este caso Honduras, ante las demandas de las empresas internacionales que deseen ser parte de la red de beneficios que ofrecerán, bajo un esquema institucional y administrativo autónomo.

El proyecto económico detrás de las ZEDES empezó a funcionar desde el 2020, y en la actualidad se tiene conocimiento que están en fase de construcción las siguientes ZEDES:

Cuadro #1
Estado actual de las ZEDES en Honduras

Nº	Nombre de las ZEDES	Tipo de industria	Capital	Lugar
1	ZEDE Orquídea	Agroindustrial	Grupo empresarial agroindustrial exportador de Choluteca.	San Marcos de Colón, Choluteca.
2	Ciudad Morazán	Espacio industrial para fábricas, casas y apartamentos	Centroamerican Capital & Consulting, yc.	Choloma, Cortés.
3	PRÓSPERA	Minería, educación, salud, finanzas, seguro, alimentos, subsuelo, agricultura, finanzas, manufactura y construcción.	Honduras Próspera, Inc (capital de diversos países)	Roatán, Islas de la Bahía. Con posibilidad de expandirse hacia Amapala, Cortés, Puerto Castilla, Cuyamel, La Ceiba y San Pedro Sula.

Fuente: Elaboración propia.

Las tres ZEDES en proceso de construcción en el país, dan una idea de la forma en la que operarán esos espacios autónomos de desarrollo. Entre los aspectos más importantes sobresalen: **i) la diversidad industrial que promueven**, poniendo en el centro del debate un nuevo ciclo de dependencia económica y tecnológica y un ampliado proceso de concesionamiento sobre los principales bienes comunes naturales, **ii) la fuerza del capital internacional**, por encima del capital nacional y la entrada en escena del capital centroamericano, abriendo un escenario significativo de desnacionalización de la economía y la fuga de capitales, **iii) el espacio territorial**, en relación con la instalación de las ZEDES en las zonas urbanas más prosperas del país, con amplia presencia de mano de obra calificada. Lo anterior indica que las ZEDES no generarán empleo en beneficio de los sectores históricamente excluidos, ya que su intención es elevar los índices de crecimiento económico en beneficio de los sectores económicos que históricamente han controlado el desarrollo territorial y, **iv) el control territorial a gran escala**, ante la tentativa de expandirse hacia distintos puntos del territorio mediante la instalación de varios HUBS (centros logísticos de comercio) en zonas con capacidades económicas instaladas, poniendo nuevamente en el escenario la histórica desconexión de desarrollo que existe en el país, promotora de pobreza e inmigración en las regiones menos desarrolladas.

II. ¿Por qué las ZEDES han vuelto a reposicionarse en el espacio público?

En el marco de la actual coyuntura económica y política del país, proponemos las siguientes hipótesis para ayudar a analizar el por qué las ZEDES se han vuelto a reposicionar.

- 1. La crisis del capitalismo mundial y el reacomodamiento de las élites internacionales, regionales y nacionales:** la pandemia del Covid19 ha golpeado con fuerza la economía capitalista. Diversos estudios aseguran que nos encontramos en una crisis de mayor alcance que la gran depresión de 1929 y la crisis financiera del 2008. La evidencia histórica indica que cuando el sistema capitalista entra en crisis, las élites se ven en la necesidad de reacomodarse para salir a flote y reorientar/asegurar sus procesos de acumulación capitalista. En ese sentido, las élites se lanzan en la conquista/colonización de nuevos territorios, expanden su capacidad de inversión en las diversas áreas de la economía y, con el aval de los Estados, crean/reforman el marco normativo existente para facilitar la inversión extranjera.
- 2. El contexto electoral, promesa de generación de empleo, el reacomodamiento de la élite política y profundización del modelo de despojo:** tal como sucedió durante el proceso electoral del 2013 y el 2017, el Partido Nacional emprendió una serie de reformas al marco normativo de las ZEDES, y lanzó una serie de campañas nacionales e internacionales para promoverlas a través de Marca País, el principal programa de relaciones públicas de la administración de Hernández para promover las ZEDES. La falta de empleo es usada por la actual administración de gobierno para justificar las ZEDES ([se prevé que generarán 200 mil empleos](#)), en un marco en el cual la actual administración señala que en los últimos años se han generado 912 mil 360 empleos (directos e indirectos). Es decir, casi un millón, sin aplicar la política de las ZEDES. Más allá del tema de empleo, en el contexto del proceso electoral lo que entra en juego es la reconfiguración de las élites políticas y la renovación del actual modelo de concentración de la riqueza y despojo territorial, en la cual las zonas de desarrollo prometen ser el proyecto que articulará las apuestas de la élite.

3. Una élite política nacional con amplios nexos con la economía del narcotráfico: el proceso electoral y un hipotético triunfo del Partido Nacional, asegurarán que la política anticorrupción siga bloqueada, que las acusaciones por narcotráfico seguirán su actual estado de normalidad y que el modelo de acumulación capitalista y extractivista seguirá su senda tradicional: entreguismo, concesionamiento y despojo. En ese sentido, el tema de las ZEDES puede representar una oportunidad política para la clase dominante:

- como zona de refugio para personas señaladas de corrupción y narcotráfico (considerando la autonomía judicial de las ZEDES).
- como zonas que promueven el lavado de dinero a través del desarrollo de paraísos fiscales (considerando la independencia económica y administrativa de las ZEDES), y
- como zonas que promueven la inversión de capital sin mayores controles administrativos (considerando que terceros pueden tener propiedades), abriendo un espacio para que la clase dominante invierta alrededor de las ZEDES.

4. La ausencia de un bloque político y social que articule la lucha nacional y territorial contra las ZEDES: si bien es cierto que la política de las ZEDES se ha mantenido debido al control de la élite política gobernante sobre la institucionalidad pública, también es válido afirmar persisten ante la falta de presión política y social con capacidad de articulación, denuncia, incidencia y propuesta. Las contradicciones de la oposición política y la fragmentación de las fuerzas populares son aspectos importantes a tomarse en cuenta. Existe un elemento de fondo que está impidiendo un proceso de articulación nacional y territorial: las diferentes miradas sobre las ZEDES (ver cuadro #2), que en el fondo distancian posicionamientos y bloquean luchas articuladas. No es lo mismo luchar contra las ZEDES en Choloma que luchar contra ZEDES en la Península de Zacate Grande. En la primera no se desarrolló un proceso amplio de despojo territorial y la [población tiende a legitimar las ZEDES](#), mientras que en el segundo caso se prevé un [despojo a gran escala y existe una posición generalizada](#).

III. Las ZEDES y los extractivismos: la eterna unión del despojo

- i. Posicionamiento de las ZEDES en relación con el concesionamiento territorial y los extractivismos.

En la actual coyuntura se han manifestado con fuerza algunas diferencias que existen en el país, sobre el tema de las ZEDES, en relación con el concesionamiento territorial y la promoción de los extractivismos.

Cuadro #2

Principales posicionamientos sobre las ZEDES en Honduras en relación con el concesionamiento de territorios y bienes comunes naturales

Actor	Posicionamiento principal	Alcance político de su posicionamiento en relación a los extractivismos
Administración de Juan Orlando Hernández	A favor: las ZEDES promoverán el desarrollo territorial.	Legitiman el despojo y posicionamiento territorial.
Sectores de la Empresa Privada	Critican la ilegalidad de las ZEDES, sin analizar y cuestiona el	Ninguna ruptura con la actual dinámica del proyecto extractivista.

	contenido político, económico e ideológico de los extractivismos.	
Intelectuales y expertos	En contra: se basan en preceptos de carácter económico y constitucionales.	No lo legitiman, pero su alcance en relación con los extractivismos es limitado.
Organizaciones socioterritoriales	En contra: critican la pérdida de soberanía territorial y el retorno de los enclaves.	Oposición a las formas de extractivismos y despojo que promueven las ZEDEs.

Fuente: Elaboración propia

En Honduras, el posicionamiento hacia las ZEDEs y la crítica hacia los extractivismos, está fuertemente ligado a la posición de los actores en el campo político y su cercanía con el control sobre los medios de producción. En ese sentido, los sectores de la empresa privada enfocan su crítica hacia la ilegalidad de las ZEDEs que, si bien es una postura válida, no se adentra en el tema de fondo: el contenido ideológico sobre el desarrollo económico alrededor de las ZEDEs.

Por su parte, los sectores intelectuales y expertos (los que más se han posicionado en la opinión pública) se adentran en temas de carácter constitucional y económicos, que si bien son de interés para desarticular el discurso oficialista, no terminan de aterrizar una mirada crítica sobre la forma en la cual las ZEDEs promoverán de manera dictatorial los extractivismos, en sus distintas modalidades. Por último, sobresale el posicionamiento de las organizaciones socioterritoriales, las que apuntan a una visión radical sobre las ZEDEs, a la vez que exigen soberanía territorial y gestión comunitaria de territorio.

Los posicionamientos nos indican que alrededor de las ZEDEs existe una diferencia de planteamientos que es importante homogenizar, en los esfuerzos por construir una narrativa que ponga en el centro de la reflexión y el debate, la concepción de desarrollo capitalista y extractivista. El objetivo es abrir paso a un desarrollo territorial que se aleje de los extractivismos y que permita a las comunidades gestionar de manera democrática y sustentable sus territorios y bienes comunes naturales.

ii. ZEDEs y extractivismos: la eterna unión del despojo

Las ZEDEs, tal como se detalla en la figura #1 y cuadro #1, son consecuentes con el marco normativo que da vida a la Ley de Modernización Agrícola, Ley de Turismo, Ley Forestal, Ley de Minería, Ley de Aguas y la normativa relacionada con la generación de energía eléctrica: represas, eólica y solar. Es decir, las ZEDEs le darán un nuevo impulso a los extractivismos (minero, agroindustrial, generación de energía y forestal).

Las ZEDEs marcarán un antes y un después en la política extractivista del país, generando nuevas estrategias de despojo con grandes impactos en los derechos humanos y derechos territoriales de las comunidades. Si en la fase Neoextractivista que se abrió en el marco del golpe de Estado de 2009, el Estado aún tenía control sobre temas claves de la política extractivista, y las organizaciones socioterritoriales podían acudir a las instituciones públicas por motivos de queja pública, alrededor de las ZEDEs el Estado desaparece, y las instituciones públicas quedan relegadas de la escena extractivista del país.

Cuadro #3

Relación entre las ZEDEs y extractivismos en Honduras: estrategias expropiatorias y mecanismos de despojo

Estrategias expropiatorias	Mecanismos de despojo	Impacto en los derechos territoriales
Despojo de los principales bienes comunes (Artículo # 2)	Traspaso de bienes comunes a las ZEDEs.	Despojo de los principales medios de vida de las comunidades: tierra, agua, bosque y territorio.
Legalidad institucional (Artículo # 3, 14 y 21)	Tribunales autónomos e independientes.	Infracción de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
Control territorial (Artículo #25, 26, 27 y 28)	Registro de tierras propias de las ZEDEs, concesionamiento y expropiación forzada.	Despojo de tierras y desplazamientos forzados.
Consenso y legitimidad (Artículo #38)	Desconocimiento de mecanismos de participación (consultas y plebiscitos) en zonas de baja intensidad poblacional.	Infracción de derechos políticos y autonomía territorial.
Coaptación del derecho de los pueblos originarios (Artículo #43)	Las ZEDEs expropiarán tierras de comunidades de pueblos originarios, en los que el Estado no haya entregado títulos de propiedad.	Racismo, discriminación étnica y desconocimiento de la consulta libre, previa e informada.
Militarización y contrainsurgencia (Artículo #5)	Las ZEDEs tendrán su propia policía para resguardar el territorio.	Criminalización y violencia.
Desconocimiento del derecho ambiental (Artículo #38)	Las ZEDEs tendrán su propia política ambiental al margen de la legislatura nacional.	Ecocidios (destrucción de la biodiversidad) territoriales a gran escala.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de la ZEDE.

Las estrategias expropiatorias tienen su fundamento en el entramado legal de la normativa de las ZEDES, con fuerte contenido neoliberal y extractivista, que articula una serie de mecanismos de despojos de gran amplitud y alcance, abriendo un escenario nunca visto antes en la historia de los procesos de acumulación de capitales y de extrahección de recursos naturales en el país. Tal como menciona [Daniel Sandí en uno de sus escritos](#), las ZEDEs quizás sean un caso ilustre de la nueva fase del capitalismo contemporáneo latinoamericano.

En conclusión, las estrategias expropiatorias y los mecanismos de despojo en el fondo dan paso a un amplio proceso de "Neocolonialismo" como parte de una política planeada de países avanzados para mantener su influencia en los países en desarrollo, o como continuación de prácticas pasadas, como, por ejemplo, el enclave minero y enclave bananero del siglo pasado. La anterior hipótesis da paso para seguir reflexionado sobre las implicaciones políticas, económicas, ideológicas y culturales de las ZEDEs en los territorios del país, en relación a la forma en la que se constituye el entramado de relaciones que dan fuerza al "Neocolonialismo".