

Oscar Jesse Rojas Ortiz

Año 5, No. 33, marzo 2019

El tema de los derechos humanos es un ámbito sensible para la sociedad y el Estado mexicano, es así debido a una ambivalencia entre la reforma constitucional y el pleno ejercicio y respeto por tales prerrogativas que particularizan a un Estado democrático. De tal forma, el camino que ha emprendido México a partir de la reforma constitucional de 2011 representa uno de los mayores esfuerzos de equiparación del derecho interno frente al derecho internacional, resquebrajando teorías proteccionistas como: teorías monistas y dualistas, siendo las primeras de carácter constitucionalista o internacionalista, y las segundas, donde el derecho constitucional e internacional se establecen como mundos divorciados que no invaden sus esferas de competencias.

Entonces, se confirma que los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que tiene la población, en sus distintos status o roles, y que el Estado reconoce *erga omnes*. Así, la jerarquía normativa que proponía Hans Kelsen, se redefine donde las directrices del derecho internacional intervienen en la Constitución Federal de manera expresa a través de distintos instrumentos, como: tratados, convenios, convenciones, jurisprudencias de tribunales regionales e internacionales, entre otros. Se tiene todo un arsenal jurídico para cumplimentar las obligaciones del Estado Mexicano de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en las fuentes referidas, o en casos particulares, asegurar los deberes específicos en situación de violaciones a dichos derechos.

Al respecto, la manifestación de los derechos humanos se expresa en distintas formas, que van desde un enfoque teórico filosófico del *iusnaturalismo* hasta ubicarlos en diferentes generaciones según su progresividad. Sin pretender ahondar más sobre un estado del arte en idas y vueltas de corrientes filosóficas, los derechos humanos se ubican como normas autoaplicativas que tienen validez en cualquier tiempo y cualquier lugar (Rojas Ortiz, 2013). Éstos no mantienen una prescripción para su exigibilidad, sobre todo tratándose de bienes jurídicamente protegidos en situaciones de extrema necesidad, tales como: la prohibición de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

En este tenor, las organizaciones internacionales, tales como la Organización de las

Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) han sido grandes aliados de los Estados para tejer directrices que permitan velar por las necesidades urgentes, entre ellos los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) o los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Estas metas globales se enfocan en: combate a la pobreza; al hambre; mejorar la salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico, entre otros, en fin, todas aquellas aspiraciones que a los Estados les preocupa, para cumplir los compromisos internacionales y generar legitimidad al interior de sus fronteras.

Los trabajos para México en el cumplimiento de los ODM fueron 41 indicadores de la lista de las Naciones Unidas y 10 indicadores replanteados (Geografía, 2015) para nuestro país. Al finalizar el periodo de quindenio, se cumplió con un 74.5% de los indicadores, sin embargo dentro del 25.5% de incumplimiento, existen temas importantes que nuestro país no logró cubrir de manera satisfactoria, tales como: tasa de crecimiento de PIB por persona ocupada, reducción de la mortalidad materna por cada 100 mil nacidos, reducción de la tasa de tuberculosis, revertir la pérdida de superficie de bosques y selvas, recurso hídrico utilizado, reducción de emisiones de dióxido de carbono (Bárcena Coqui, 2015), por mencionar algunos.

Si bien es cierto que existe un avance en el cumplimiento de los ODM, éstos representaron una política pública federal que no logró permear a otros niveles de gobierno más cercanos a la realidad, tales como las entidades federativas y los municipios. Esto, a pesar de la creación de un Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTSIODM) en 2009, el cual trabajaría en una labor técnica de recolección y revisión de información contenida y reportada por las principales Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo.

Una vez concluidos los ODM, 180 naciones se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en diciembre de 2015 para establecer los ODS, para ello, se estableció una nueva agenda de cara a 2030, la cual considera 17 metas globales. No obstante, a nuestro punto de vista, existen al menos dos puntos débiles en la implementación de dichas metas globales: la falta de capacidad institucional para permear políticas incluyente en los tres

niveles de gobierno y la vinculación de mecanismos jurídicos formales que garanticen el cumplimiento de dichas metas de desarrollo. Esto último considerando una perspectiva de derechos humanos, donde las aspiraciones globales encuentran un punto de conexión con tratados internacionales de los que México es parte, que si bien no estamos afirmando que los ODS son acuerdos formales, si se descubre cierto nivel de responsabilidad.

En este sentido, podemos decir que los esfuerzos federales en las metas globales han sido aislados. Un ejemplo es el estado de Oaxaca, quien mostró, según las cifras federales del informe sobre los ODM, un incumplimiento de 6 de 8 metas globales, posicionándose en los últimos lugares a nivel nacional e incumplió metas como: erradicar la pobreza extrema y el hambre, se mantuvo en un 12.7% de la población con ingresos inferiores a 1.25 dólares diarios, cuando la meta nacional era de 4.6%; reducción de mortalidad de niños de 5 años, mantuvo un 19.3%, cuando la meta nacional era 13.7; la salud materna, razón de mortalidad materna es alta de 50.4%, la meta nacional es 22.2; abastecimiento de agua y saneamiento del agua en la población 76.1%, la meta nacional es 89.2% (República, 2015), entre otros. El mismo caso sucede con la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde nuestra entidad ocupa el puesto 31 desde 1990, y según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Oaxaca es equiparable con Botswana.

El gobierno del estado de Oaxaca, para su Plan Estatal de Desarrollo (2011-2016) no incluyó los Objetivos del Desarrollo del Milenio como política pública. Esto significa que no existen directrices de implementación de las políticas pública federales hacia las instancias estatales y municipales. Los dos únicos esfuerzos aislados, se mantienen con: 1) la Agenda para el Desarrollo Municipal por parte de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), sobre indicadores que incluyen de manera indirecta algunas metas globales y en temporada reciente se generó una Conferencia sobre la Agenda y los ODS; y 2) Oaxaca fue sede de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Nacional de Desarrollo Social en junio de 2017, donde se establecieron estrategias para integrar políticas públicas para cumplir con las metas de los ODS.

Seguramente la indiferencia del gobierno del estado de Oaxaca en el cumplimiento de los ODM y los ODS tiene diversas causas, no obstante, a nuestro punto de vista, se puede considerar que la producción de energía eólica es una de las razones más importantes que

inclinan la balanza en los esfuerzos tanto jurídicos como políticos en la realización de metas globales relacionadas con el cambio climático. Recapitulando, la energía eólica en nuestro país tiene un planteamiento formal a partir de 1994 con el Proyecto La Venta I, instalado en el Municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, lugar donde se instaló siete aerogeneradores de 225kw cada uno por la empresa Vestas Vestas (Sergio & Gabriel, 2014). El fin de iniciar este proyecto era la creación de un “Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec” en el año 2000 y que tendría sustancia para 2006 con el siguiente Proyecto, La Venta II, otorgando presencia a otras empresas como Iberdrola y Gamesa entre las principales (Sergio & Gabriel, 2014).

La energía eólica en nuestro país, y particularmente en Oaxaca, obedeció a un esfuerzo importante del gobierno federal desde la creación de un marco jurídico que permitiera contextualizar sus relaciones globales con empresas transnacionales de energía eólica. Las empresas transnacionales de energía eólica que desde entonces han tenido presencia en el Istmo de Tehuantepec son: Iberdrola, Acciona, Gamesa, Gas Natural Fenosa, EDF, Enel Peñoles y en una posición minoritaria está la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Alonso Serna, 2017), entre las más importantes. Sin embargo, el acelerado crecimiento de la energía eólica tiene un gran costo de oportunidad, y los efectos negativos colaterales recaen principalmente en una permanente violación de los derechos humanos y colectivos de las comunidades indígenas en cuanto a la autodeterminación de los pueblos, la posesión de sus tierras y el derecho a la consulta libre, previa e informada que se demanda como obligatoria desde el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las empresas eólicas transnacionales han encontrado un respaldo considerable en la legislación mexicana, sobre todo con la reforma energética que permite asegurar sus inversiones, muchas veces en detrimento de las comunidades indígenas en el Istmo de Oaxaca. Así, la reforma energética modificó los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafos sexto y séptimo; y 28, párrafo cuarto; y adicionalmente se agregaron 21 artículos transitorios de forma reglamentaria. Consecutivamente, la reforma energética generó la creación de Leyes secundarias para su materialización, tales como: Ley de Energía Geotérmica, Ley de Hidrocarburos, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley de la Comisión Nacional de Electricidad, Ley de la Industria Eléctrica,

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley de Petróleos Mexicanos y Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Basurto, 2014).

En el caso de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), las ventajas que se otorgan a las empresas eólicas en detrimento de las comunidades indígenas se basan en la servidumbre legal por utilidad pública, ocupando o afectando la posesión de la tierra, según establece el artículo 71 de la Ley. El proceso que establece la LIE, según el artículo 74 establece:

I) El interesado deberá mostrar por escrito al propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate, su interés de usar, gozar, afectar, o en su caso, adquirir tales derechos, bienes o derechos; II) El interesado deberá mostrar y describir el proyecto que planea desarrollar, además de atender los cuestionamientos que el titular del terreno o derechos le realice; III) La Secretaría de Energía podrá incorporar a testigos sociales en los procesos de negociación; IV) Los interesados deberán notificar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) el inicio de las negociaciones; V) Se podrá pactar la forma o modalidad de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición bajo las figuras de arrendamiento, servidumbre voluntaria, ocupación superficial, ocupación temporal, compraventa, permuta o cualquier otro que no contravenga la ley; las fracciones VI, VII y VIII refiere a la contraprestación y pagos de la misma.

La contrapartida del párrafo anterior es la escasa protección que establecieron los legisladores hacia las comunidades indígenas, sobre todo en el régimen de la tierra que en la mayor parte son comunal o ejidal. La propuesta que el interesado o inversionista realiza al comunero de la parcela afectada no puede ser negable, pues en todo caso, la empresa tiene el recurso jurídico de quebrar la voluntad del comunero por mandato judicial. La única forma de salir es negociar el contrato a través del arrendamiento por “ocupación temporal”, donde las empresas eólicas tiene asegurada la explotación de la tierra de 20 a 25 años, según la vida útil de los aerogeneradores instalados.

Sin duda, los derechos humanos y colectivos afectados son la posesión de la tierra como derecho real del comunero, la propiedad de la parcela como parte de la comunidad y el derecho a la consulta libre, previa e informada que establece el artículo 6 del Convenio 169

de la OIT, además de vincular derechos de protección a los usos y costumbre de las comunidades (artículo 8), respeto al acceso a la justicia ante una violación a sus derechos (artículo 12), etc.

Hasta este punto, se pueden ver dos temas que parecen contrapuestos, uno respecto a los ODS en Oaxaca y el otro respecto a la presencia de empresas eólicas en el Istmo del estado. No obstante, desde una perspectiva de la teoría de la Interdependencia Compleja, según los ensayos de Robert O. Keohane y Joseph Nye, establecen que este enfoque tiene tres características: 1. Canales múltiples que conectan con la sociedad, los cuales incluyen el vínculo no sólo en una relación interestatal, sino también con organizaciones y empresas transnacionales o multinacionales; 2. La agenda de las relaciones interestatales consisten en múltiple temas. Esta perspectiva se contrapone a la teoría realista, puesto que el tema militar no está colocado encima de la pirámide de prioridades, por el contrario, no existe una jerarquía definida; 3. La fuerza militar no es empleada por gobiernos contra otros gobiernos o en temas que predomina la interdependencia compleja (Borja Tamayo, 2009). Se puede ver que el uso de la fuerza es irrelevante para dar solución a temas de una agenda en una región o bloque económico, en este caso, el poder militar no logra coaccionar en temas que no tienen un fin bélico. Adicionalmente, esta teoría reconocer ciertos actores el escenario internacional, tales como: Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales y gobiernos subnacionales.

De tal modo, la interdependencia compleja se logra contextualizar en el tema de Oaxaca, pues la política internacional y los procesos de globalización permiten la participación de actores no sólo Estatales u organizaciones internacionales, según los reconocidos por el Derecho Internacional Público clásico, sino la participación de empresas transnacionales, como las que se han mencionado tienen presencia en la rama de la energía eólica en el Istmo de Oaxaca. Estas empresas han logrado avanzar bajo la bandera de la reducción de gases de efecto invernadero a través de energías limpias, en contubernio con el Estado para dar cumplimiento al Protocolo de Kioto o los Acuerdos de París, relegando la aplicación de la agenda de los ODS en Oaxaca. Se entiende entonces, que la agenda prioritaria no fue establecida necesariamente por el Estado, sino por intereses en común con las empresas eólicas, en detrimento de los intereses de actores subnacionales, como lo son las comunidades indígenas.

Dos ingredientes adicionales que establece la interdependencia son la sensibilidad y la vulnerabilidad. El primero implica grados de respuesta dentro de una estructura política. Esta sensibilidad puede ser tanto social como política u económica; en el caso de la segunda, la dimensión de la vulnerabilidad se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar (Borja Tamayo, 2009). En el caso del Estado mexicano, incluyendo el gobierno del estado de Oaxaca, se muestran estas dos características, por un lado, la sensibilidad que conllevó a realizar ajustes necesarios en la legislación y políticas ajustadas a metas globales para la energía eólica y los ODS. En el caso de la primera resultó en una sensibilidad mucho mayor para el Estado que las metas propuestas por la ONU; en cuanto a la vulnerabilidad, el costo de oportunidad que México paga al grado de ajustes en la energía eólica en Oaxaca resulta en detrimento de las comunidades indígenas y el alejamiento más acentuado para cumplir los ODS en esta entidad federativa.

En ese sentido, la responsabilidad internacional, en el cumplimiento de los ODS y el respeto y garantía de los derechos humanos y colectivos de las comunidades indígenas en Oaxaca por las actividades de las empresas transnacionales, le pasa factura al Estado mexicano quien muestra una mayor vulnerabilidad que estas últimas. De tal forma, las empresas eólicas transnacionales en Oaxaca ejercen un poder hegemónico, donde la hegemonía se manifiesta en dos sentidos, el primero respecto a los intereses que un actor imprime a un grupo o colectividad con el que se relaciona; y el segundo, la dirección intelectual y moral, o sea, las condiciones ideológicas que los demás actores deben apuntar (Como se cita en Gujacaglia, 2002). Por ello, los intereses de inversión en la energía eólica en Oaxaca se interpretan como más relevantes que el cumplimiento de los ODS en el estado, donde la orientación ideológica entre el gobierno y las empresas son más compatibles con la inversión extranjera directa que la implementación de políticas sociales efectivas.

Una forma para contrarrestar los efectos negativos de la hegemonía de las empresas eólicas transnacionales en Oaxaca es ubicar los temas tanto de energía eólica como los ODS con un enfoque de derechos humanos. Al respecto, se deben aprovechar las ventajas de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, pues el Estado mexicano tiene todo un arsenal jurídico que involucra obligaciones y deberes específicos de las autoridades frente a tales prerrogativas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos

humanos, y además, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos. Esto según el artículo 1 de nuestra Carta Magna.

Este enfoque tiene la capacidad para activar instancias jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales regionales e internacionales ante las violaciones de los derechos humanos y colectivos de las comunidades indígenas en Oaxaca, tales como: 1) la competencia litigiosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual sus resoluciones o jurisprudencias son vinculatorias para México, debido a que nuestro país ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos; 2) la activación de los Procedimientos Especiales de la ONU, entendidos como aquellos mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos. En este sentido, la intervención se establecería por un relator o por un grupo de trabajo. El fin último de este recurso tiene una connotación más sensible en la política internacional, pues al menos se puede vincular la situación de las comunidades indígenas en el Examen Periódico Universal (EPU) que pueda cuestionar el incumplimiento de México frente a compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Sin duda, el análisis de estos recursos serán tópicos para una siguiente publicación.

Conclusión

Los temas de los ODS y la energía eólica en Oaxaca fueron establecidos por la agenda internacional que involucra no sólo a Estados y Organizaciones Internacionales, como refiere el Derecho Internacional, sino también por las empresas transnacionales. En este sentido, vemos que México, y especialmente el gobierno del estado de Oaxaca, ha manifestado una sensibilidad mucho mayor al tema de la energía eólica, replegando el tema de los ODS en un segundo peldaño de importancia. De tal forma, son las empresas eólicas, como actores hegemónicos, quienes han establecido las prioridades en la agenda entre el Estado mexicano y estos actores internacionales, esto es verdad debido a toda la instrumentación jurídica diseñada para permitir su intervención, cosa que no sucedió con la agenda de la ONU para México, los ODM y la agenda 2030. En estos últimos temas, no existen mecanismos formales para su cumplimiento en las distintas escalas de gobierno.

La interdependencia compleja permitió ver que la vulnerabilidad del gobierno del estado de Oaxaca, y en su totalidad la responsabilidad del Estado mexicano, se representa en mayor medida por la afectación de los derechos humanos y colectivos de las comunidades afectadas por las actividades de las empresas eólicas transnacionales. Empero, las comunidades indígenas pueden tomar un rol mucho más proactivo en defensa de sus intereses, pues la interdependencia compleja permite entender que estos gobiernos subnacionales podrán activar recursos jurídicos desde el derecho internacional, en todo caso, son nuevos actores en el escenario global.

Bibliografía

Alonso Serna, L. (2017). Energía eólica y derechos colectivos de los pueblos indígenas en Oaxaca. La consulta en Juchitán de Zaragoza. En A. E. Lozano Vázquez, *Corporaciones Multinacionales: Una mirada a Oaxaca* (pág. 330). Huatulco, Oaxaca: Universidad del Mar.

Bárcena Coqui, M. (2015). México y Turquía ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 65-88.

Basurto, D. (2014). *Reforma Energética y sus Implicaciones en Temas Ambientales*. Obtenido de Política y Gestión Ambiental : www.ceja.org.mx/articulosrevista/6667/ReformaEnergeticaysusImplicaciones.pdf

Borja Tamayo, A. (. (2009). *Interdependencia, cooperación y globalismo*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Geografía, I. N. (2015). *Objetivos del Desarrollo del Milenio México*. Obtenido de <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/Doctos/ResInfMex2015.pdf>

Guiacaglia, M. (2002). Hegemonía. Concepto clave para pensar la política. *Tópicos*, 151-159.

República, O. d. (2015). *Objetivos del Desarrollo del Milenio en México. Informes de Avances 2015*. México, D.F. .

Rojas Ortiz, O. J. (2013). Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México: Una propuesta bajo la Teoría Garantista de Luigi Ferrajoli. . *Ciencia y Mar* , 15-28.

Sergio, J. H., & Gabriel, L. (2014). Energía Eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social. *Revista Problemas del Desarrollo*, 139-162.

Sobre el autor

Profesor-Investigador de Tiempo Completo. Universidad de la Sierra Sur. Instituto de Estudios Municipales. Contacto: jesse.rojas@unsis.edu.mx y jesse15azul@hotmail.com



77total visits.