

Erasmus A. Lara Cabrera*

Es muy grato participar en este Seminario Internacional que nos permite compartir algunas consideraciones sobre un tema de especial importancia, no sólo para la comunidad internacional, sino particularmente para México, y que tiene que ver con la Agenda de Desarrollo 2030 y, en especial, con el enfoque de derechos humanos de la misma.

Creo que dice mucho que haya sido una institución de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la que nos haya convocado a participar en este evento. Y la razón es clara: el tema de los derechos humanos es transversal a toda la Agenda 2030. Virtualmente en todas las metas y objetivos podemos identificar aspectos de derechos humanos, además de aquellos directamente relacionados con el tema, y sobre los que México fue particularmente activo en las negociaciones en Naciones Unidas. Es así que al hablar de la Agenda 2030, no debemos perder de vista que lo que la

* Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. www.gob.mx/sre

anima es la inclusión y el enfoque de derechos, que tanto privilegió nuestro país.

I. Contexto

Quisiera ofrecer cierto contexto sobre el proceso de elaboración de la Agenda y de los temas más sobresalientes. Debe tomarse en cuenta que, al revisar el contenido del documento final, es necesario identificar no sólo lo que está expresamente incluido en el mismo en materia de derechos humanos, pero también aquello que, si bien no se refleja de manera explícita, implícitamente se incluye en varios de los objetivos y metas. Es decir, debemos poder “leer entre líneas” para apreciar en su justa dimensión el contenido de derechos en la Agenda de desarrollo para los próximos años.

El mensaje fundamental es el siguiente: el vínculo entre desarrollo y derechos humanos es inescapable e imprescindible, sobre todo si lo que se busca es que la Agenda 2030 atienda de manera efectiva las causas básicas de las desigualdades y falta de oportunidades de las personas, a través de metas concretas para temas como combate a la pobreza, acceso a la salud y al empleo, género, educación, sociedades inclusivas y basadas en el imperio de la ley (*rule of law*), etcétera.

Lo anterior cobra aún más importancia si tomamos en cuenta que la Agenda de desarrollo incluye no sólo asuntos prioritarios de la agenda nacional, sino que además guarda una importante relación con las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos. Y para muestra, un botón. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, dispone que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Teniendo ello en mente, desde 2008 México impulsó la medida multifuncional de la pobreza, que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos. Bajo esa visión de correlación, podemos mencionar algunos ejemplos en México sobre avances en la implementación de los entonces Objetivos del Desarrollo del Milenio, como la universalización de la educación primaria, la reducción de la brecha de matrícula entre hombres y mujeres en todos los niveles educativos, los avances en relación con la salud materna y reproductiva, entre otros. Estos avances fueron producto del trabajo en materia de cumplimiento de los ODM, pero también en observancia de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de los que México es parte.

Sin duda, el momento de coyuntura que ofrece la adopción de la Agenda 2030 ofrece una excelente oportunidad para reflexionar sobre lo que a nivel nacional e internacional se ha hecho, y a partir de ahí impulsar nuevas formas de hacer frente a los desafíos y a la búsqueda de sociedades realmente prósperas e incluyentes, como dice el propio documento de adopción de la Agenda.

II. El proceso para la adopción de los ODS y los derechos humanos

En cuanto al proceso, México definió como una de sus prioridades en la negociación que los derechos humanos fueran considerados de manera transversal. La visión de nuestro país fue que el desarrollo social y económico incluyente solo podría alcanzarse observando el principio de universalidad, mediante el cual los derechos humanos de toda persona deben respetarse, sin importar distinción alguna de género, edad, pertenencia étnica, condición migratoria, discapacidad o posición socioeconómica.

Con eso en mente, durante el proceso de negociación México impulsó la realización de cinco talleres internacionales, en los cuales, entre otras cosas se discutió y destacó la importancia de crear un ambiente habilitador para el desarrollo, en el que se garanticen como elementos fundamentales el Estado de Derecho, la gobernanza y el pleno respeto a los derechos humanos.

Además, México organizó una consulta regional en América Latina y el Caribe, denominada “Realizando el Futuro que queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo post 2015”, a la que acudieron más de 400 participantes provenientes de 24 países. El resultado de esta consulta fue que se puso de manifiesto la necesidad de que la agenda otorgara especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad y que se pensara en un enfoque de interculturalidad, como componentes indispensables para cerrar las brechas de desigualdad y asegurar que efectivamente nadie se quede atrás en este nuevo esfuerzo global.

En síntesis, la Agenda 2030 resultó un proceso innovador y vanguardista, por tres razones fundamentales, más allá de su propio contenido:

- En primer lugar, fue producto de un proceso amplio e incluyente, en el que participaron no sólo los Estados, sino todos los actores relevantes, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas, sector privado y organismos internacionales. A diferencia de los ODM, que resultaron de un documento preparado por la Secretaría General de las Naciones Unidas, éste fue un proceso intergubernamental, profundo y abierto (y, claro, no exento de tensiones).
- En segundo lugar, la Agenda incorpora los derechos humanos como un tema universal y de clara interrelación.
- En tercer lugar, se reconoce que el crecimiento económico y la inclusión social son interdependientes, por lo que es indispen-

sable garantizar la igualdad de oportunidades, el acceso a servicios, el acceso a la justicia, la no discriminación y la atención de las necesidades de los más vulnerables.

III. Agenda 2030 y derechos humanos

Quizá lo que salta a primera vista de la lectura del documento final de la Agenda es que la gran mayoría de los objetivos incluidos en ella están asociados, ya sea directa o indirectamente, con los derechos humanos, muy especialmente con los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, la Agenda –y su eventual proceso de implementación– adquiere el valor adicional de ser un vehículo para facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, incluyendo no sólo los económicos, sociales y culturales, sino también los civiles y políticos. Se trata pues, de una Agenda “habilitante” para el ejercicio de los derechos humanos.

La incorporación de tales compromisos en una agenda global representa un aliciente para los países en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, ya que además de contar con el marco jurídico provisto por los tratados, los Estados necesitan contar con indicadores que les permitan medir su progreso, así como un marco de cooperación internacional propicio que les permita acceder a financiamiento. Todo ello se incluye en la ecuación que ofrece la Agenda 2030: metas, indicadores, financiamiento.

Sobre este tema quisiera agregar que en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, los países en desarrollo y los países de renta media, recurrentemente reciben recomendaciones relacionadas con la necesidad de hacer mayores esfuerzos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y, en la mayoría de los casos, la falta de recursos es el principal obstáculo para avanzar en este sentido. Es decir,

vemos otra vez el vínculo tan claro entre la Agenda y los derechos humanos.

Por otra parte, la Agenda tiene un componente innovador en materia de derechos civiles y políticos. El Objetivo 16 hace referencia a la promoción de sociedades pacíficas e incluyentes, al acceso a la justicia para todos y a la creación de instituciones eficaces, responsables e incluyentes a todos los niveles. Este Objetivo impacta estándares de derechos humanos relativos al acceso a la información, a la protección de libertades fundamentales y a la participación en la toma de decisiones.

En este punto, conviene hacer un repaso de algunos rubros de gran relevancia que fueron incluidos en la Agenda, y que México impulsó consistentemente.

El Objetivo 5, por ejemplo, es uno de los productos finales más importantes en materia de derechos humanos, al referirse a la igualdad de género, empoderamiento de las mujeres y las niñas, eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, eliminación de prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado o la mutilación femenina, garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva de conformidad con distintos instrumentos ya existentes. Todo ello se incluye explícitamente en el referido Objetivo. Además, hay otros Objetivos en los que el enfoque de género es importante, aun cuando no esté expresamente mencionado (por ejemplo, en los Objetivos 1 o el 2, relativos a poner fin al hambre, asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente).

Por otro lado, México fue uno de los países que llevó la discusión sobre la importancia de considerar expresamente en la Agenda a la migración y al papel de la persona migrante, no sólo como sujeto de derechos, sino también como agente del desarrollo para los países de origen y destino. En nuestra opinión, el tema era fundamental para asegurar una Agenda de desarrollo verdaderamente incluyente y relevante. Tomemos en cuenta que en el mundo hay 250 millones de migrantes y

que las transferencias de recursos hechas por personas migrantes se estiman en 610 mil millones de dólares, que contribuyen a los países de origen (además de la contribución de éstos a los países de destino, que es muchas veces pasada por alto). Era entonces muy claro que los migrantes tenían que estar en la Agenda de desarrollo.

De esa forma, y después de varias discusiones se reflejaron temas migratorios en algunas de las metas. Por ejemplo, la meta 8.8, incluyó la referencia a la protección de los derechos laborales en un entorno seguro para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular mujeres migrantes (otra vez, aparece el género). La meta 10.7, que habla de la migración segura, ordenada y responsable, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. La meta 10.3, que señala que para 2030 se deberán reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes, además que deberán eliminarse los canales de envío de remesas con un costo superior al 5 %. Y, como en el caso de igualdad de género, hay otros objetivos que, sin mencionarlo expresamente, son relevantes y aplican a las personas migrantes (como acceso a servicios de salud, educación, etcétera).

En el caso de niños y niñas, también encontramos que hay metas específicas, como la 5.2 (eliminación de todas las formas de violencia contra todas las niñas en los ámbitos público y privado) o la 16.2 (poner fin al maltrato, a la explotación, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños y las niñas).

La incorporación de los derechos de las personas con discapacidad en la Agenda de desarrollo post 2015 también fue un importante logro. Las metas establecidas contemplan, en congruencia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el tema de la educación, el trabajo, la inclusión política y social, y la accesibilidad.

Otro tema de gran importancia para México son los derechos de los pueblos indígenas. México fomentó la participación de los representantes indígenas en la construcción de la Agenda 2030. La Agenda

contiene diversas referencias a los pueblos indígenas, pero de manera específica las metas 2.3 y 4.5 hacen alusión a la necesidad de incrementar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos, considerando particularmente a los pueblos indígenas, así como la importancia de garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad. Sin embargo, más allá de las metas establecidas, este tema tendrá mucho más peso en nuestro país y en la región, donde la población indígena representa un amplio sector de la población que vive en condiciones de pobreza, carece de acceso a servicios básicos, y que además enfrenta retos en temas como el acceso a la justicia. Por ello será importante que las políticas y programas que se implementen en el ámbito nacional estén pensadas bajo una óptica de inclusión y pluriculturalidad y se adecuen a las necesidades particulares de la población indígena.

IV. Retos

La reciente adopción de la Agenda de Desarrollo 2030 es una gran oportunidad para que la comunidad internacional defina prioridades y estrategias para enfrentar los grandes retos globales. La cooperación internacional para el desarrollo representa un instrumento útil en este sentido, y los Estados, la sociedad civil, el sector empresarial deberemos implementar las medidas necesarias de acuerdo con nuestras capacidades.

Es importante considerar que a partir de 2016 será necesario repensar diversos factores en torno al desarrollo, lo cual implicará retos en la forma en que diseñamos y ejecutamos las políticas sociales.

De forma general, hay una serie de consideraciones que no podemos pasar por alto y que serán de especial relevancia:

1. La primera de ellas es que tanto los indicadores como las políticas públicas que se implementen para cumplir con los objetivos deberán estar pensados en lograr el máximo beneficio de la persona y esto implicará adoptar medidas encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad, a diseñar políticas adecuadas para cada contexto, atender las diversas causas de la pobreza y poner especial atención a los programas dirigidos a los grupos en situación de vulnerabilidad.
2. La segunda consideración es la relación de los Estados con las organizaciones de la sociedad civil. Fue muy importante que la sociedad en general se haya involucrado en el proceso y que los Estados hayan propiciado los canales adecuados para permitir que sus opiniones fueran tomadas en cuenta en la elaboración de esta nueva Agenda. Sin embargo, el esfuerzo no puede quedarse en la delimitación de los objetivos, será necesario seguir fomentado su participación en el diseño de los indicadores, y posteriormente en su ejecución. La efectiva implementación de la Agenda sólo se logrará si se generan nuevas dinámicas de participación e involucramiento en los próximos 15 años. Todos los actores deben apropiarse de los Objetivos y proponer nuevas formas de aportar a ellos. El generar alianzas es un elemento central de la Agenda, y esto me lleva a una tercera consideración.
3. Es indispensable definir el papel que juega el sector privado en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Las empresas inciden de manera importante en todos los procesos y deberán seguir vinculadas a la implementación de la Agenda. El tema de derechos humanos y empresas está en una etapa incipiente de discusión, sin embargo, estamos conscientes de que es un asunto de gran relevancia que debe trabajarse. Es necesario establecer medios de colaboración, pero también determinar responsabilidad para que las empresas, que son

fuelle de empleo y generadoras de ingreso, se comprometan a respetar los derechos humanos y se responsabilicen por las consecuencias negativas para los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

En síntesis, los avances han sido significativos, pero también son numerosos los desafíos. Durante su intervención en la Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Sostenible, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que “es claro que no hay soluciones fáciles ni caminos cortos para resolver los problemas de la Humanidad. Los cambios positivos y duraderos que necesita el mundo actual sólo se pueden lograr con responsabilidad, perseverancia y trabajo conjunto. Y esa es precisamente la esencia de la Agenda 2030”.

¿Qué sigue después de la adopción de los ODS? El marco de indicadores mundiales, que elaborará el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas a más tardar en marzo de 2016 y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

México participará activamente en los trabajos de definición de los indicadores, contribuyendo a la integración de indicadores globales, regionales y nacionales. Nuestra posición es que los indicadores que se definan necesitan de una lente basada en la inclusión. En congruencia con nuestra visión de derechos humanos, México abogará por contar con sistemas estadísticos desagregados que contemplen la condición de género, edad, pertenencia étnica, discapacidad, localidad o condición migratoria.

En el ámbito nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá como responsabilidad impulsar nuevos esfuerzos de coordinación interinstitucional en todos los niveles y establecer un diálogo fluido y propiciar un diálogo constructivo con la sociedad civil, academia y sector privado para diseñar e implementar estrategias que contribuyan

de manera tangible al efectivo cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Agenda 2030 representa una gran oportunidad no sólo para que en 15 años el planeta sea mejor, sino también para avanzar en asegurar la promoción y protección efectiva de los derechos humanos de todas y todos.

Alejandra Ancheita*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deben tener una estrecha relación con el respeto y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Estos últimos, son el centro del trabajo de la organización que fundé y dirijo actualmente: el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC), una organización no gubernamental fundada en 2005 que tiene como objetivo defender y promover los DESC para contribuir a su vigencia, justiciabilidad y exigibilidad y, de esta manera, asegurar el goce de un nivel de vida adecuado para las personas.

El trabajo de ProDESC está dirigido a evidenciar la falta de cumplimiento de los DESC por parte del Estado, a impulsar un debate sobre la obligación de las instituciones gubernamentales para hacerlos justiciables y accesibles, y, principalmente, a acompañar procesos que contribuyan a su reivindicación. Este acompañamiento se da conforme con la estrategia de defensa integral, que consiste en litigio estratégi-

* Fundadora y Directora Ejecutiva de ProDESC. Premio Martin Ennals 2014.
www.prodesc.org.mx

co, el análisis jurídico, el fortalecimiento de procesos organizativos, la investigación y la incidencia política.

ProDESC tiene entre sus temas prioritarios el cumplimiento de los derechos humanos laborales, la defensa de la tierra y territorio, la defensa de las defensoras de derechos humanos, y el cumplimiento de las obligaciones que respecto del tema tienen las empresas y el Estado. Los ejes transversales de la organización son: justicia transnacional, perspectiva de género y diversidad, y educación y asistencia técnica.

Es desde esta perspectiva que abordaré los retos en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en México, haciendo primero un recordatorio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo que se alcanzó en diversos indicadores.

Posteriormente, abordaré el contexto en el cual se suscriben los ODS en el marco de las reformas estructurales (principalmente la energética y la laboral), para luego plantear una alternativa de trabajo para empatar otros esfuerzos que se realizan también desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la importancia de hacerlo poniendo como ejemplo algunos de los casos que acompaña ProDESC.

Los ODS fueron aprobados en septiembre de 2015 como parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, por parte de los Estados Miembros de la ONU, para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Vale la pena recordar que los ODM fueron ocho ambiciosos objetivos, entre los que se encontraban el combate a la pobreza, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

Por su parte, cada Estado es responsable de monitorear a nivel nacional el cumplimiento de estos objetivos, y presentar los informes respectivos. En México, la Junta de Gobierno del Instituto Nacional

de Estadística y Geografía (INEGI) autorizó la creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM), órgano colegiado encabezado por la Oficina de la Presidencia de la República y conformado por el propio INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).¹

La mayor parte de las instituciones que conforman el Comité participan en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas que tienen que ver directamente con el cumplimiento de los ODM.

Para medir el cumplimiento de estos objetivos, hay 51 indicadores que ayudan a determinar la situación del país en cada uno de los temas. De acuerdo con el informe presentado por parte del Estado mexicano en agosto de 2015, México cumplió con 37 de 51 de estos indicadores. Se espera cumplir con seis más para finales de 2015, en cuatro no hay resultados suficientes para cumplir con las metas esperadas, en tres hay estancamiento, y en uno, no hay información suficiente para elaborar una medición.²

¹ Tanto el INEGI como el CONAPO fungen como Vocales y además tienen el Secretariado Técnico y de Actas, respectivamente; también son vocales las Secretarías de Salud (SS), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (SRE) y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Asisten como Invitados Permanentes, la Secretaría de Energía (SENER), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más información, consultar: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>

² ¿Cómo va México?-SIODM. Disponible en: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/CDR,E> Fecha de consulta: 23 de noviembre 2015.

I. Erradicación de la pobreza y alcance de pleno empleo

Respecto de los avances en la erradicación de la pobreza, y el alcance de pleno empleo, el Estado mexicano asegura el cumplimiento de ocho de 14 indicadores. Sin embargo, esto no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de las y los mexicanos.

Basta ver las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual señala que en México hay 63.8 millones de personas en pobreza por ingresos que sirven para satisfactores básicos, es decir, el 53.3 % de la población constituye la “población con ingreso inferior a la línea de bienestar”. De estos, el 46.2 % pertenece a los que incluye en pobreza multidimensional, y el 7.1 por ciento de personas denominadas “vulnerables por ingreso”.³

En junio de 2015, estudios publicados por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indicaron que México se ubica en los últimos lugares de generación de empleos en América Latina y ofrece actualmente a sus trabajadores uno de los salarios más bajos de la región, catalogados incluso dentro del umbral de la pobreza extrema: 2.50 dólares o 37.5 pesos diarios.⁴ El salario mínimo de México es incluso inferior al de China, y en la región latinoamericana, solamente estamos por debajo de Nicaragua.

De acuerdo con los Índices de Productividad Laboral y del Costo Unitario de la Mano de Obra en 2014 realizados por el INEGI, durante 2014, diferentes industrias registraron aumentos en su productividad y en el aumento de horas trabajadas, pero esos dos incrementos contrastan con la baja de hasta 8.8 % en el costo de la mano de obra.⁵

³ “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014”. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf Fecha de consulta: 23 de noviembre 2015.

⁴ ¿Por qué más pobreza? Hay que voltear a ver los salarios de hambre, coinciden expertos”. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/28-07-2015/1429241> Fecha de consulta: 20 de noviembre 2015.

⁵ *Idem*.

De acuerdo con el INEGI, 52.6 millones de mexicanos y mexicanas forman parte de la población económicamente activa. En cuanto al desempleo, de acuerdo también con el INEGI, en el primer trimestre de 2015 la población desocupada en el país se situó en 2.3 millones de personas y la tasa de desocupación correspondiente (TD) fue de 4.3 % de la población económicamente activa, porcentaje menor al 4.9 % de igual trimestre del 2014.⁶

II. Los ODS con perspectiva de derechos humanos: el trabajo de ProDESC

El reto importante ahora es seguir analizando con una mirada crítica el cumplimiento de los ODM, pero también comenzar a trabajar en los ODS, y en que éstos sean alcanzados no solamente cumpliendo con una serie de indicadores, sino con una perspectiva integral de derechos humanos. Los 17 ODS contienen 169 metas nuevas que esperan llegar al cumplimiento pleno de los derechos humanos de todas las personas. Tanto los objetivos, como sus metas, toman en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica y la ambiental.

Esto justamente toca al trabajo que realizamos desde ProDESC en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales demandan acciones puntuales por parte de los Estados para su garantía, exigibilidad y justiciabilidad.

Sin lugar a dudas, un momento importante en la historia reciente del país, y que ha afectado directamente a los DESC, es la aprobación de las llamadas “reformas estructurales”. Entre ellas, se encuentran

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía -Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo- Cifras durante el segundo trimestre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/enoe_ie/enoe_ie2015_08.pdf Fecha de consulta: 21 de noviembre 2015.

la reforma laboral y la energética. A continuación, un análisis breve de ambas, relacionándolo con los casos que acompaña ProDESC.

III. Reforma laboral y las afectaciones a los derechos laborales: el caso de la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Temporales Sinaloenses

A partir de la transición hacia el modelo económico neoliberal en la década de los ochenta, el mercado de trabajo comenzó a flexibilizarse desde una perspectiva técnica, al buscar la eficiencia y la reducción de costos de producción. Sin embargo, esta flexibilización tiene una vertiente política, la cual ha contribuido a un debilitamiento progresivo del poder que las y los trabajadores han tenido históricamente a través de la negociación colectiva.

En este sentido, el primero de diciembre de 2012 entraron en vigor las reformas a la Ley Federal del Trabajo, conocidas como “reforma laboral”, la cual formaliza la precarización del trabajo. Los contratos temporales, de capacitación y la expansión de la práctica del *outsourcing* o subcontratación han anulado *de facto* el derecho a la estabilidad en el empleo, a condiciones satisfactorias de trabajo, a la libertad de asociación sindical y a la contratación colectiva. En este contexto, las mujeres y los jóvenes se ven doblemente afectados.

El Centro de Estudios y Reflexión Laboral (CEREAL) informó, a través de su “XVII Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales (2013)”,⁷ que la Reforma Laboral aprobada en noviembre de 2012, vulnera los siguientes derechos:

⁷ Centro de Estudios y Reflexión Laboral (CEREAL) (2013); XVI Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales 2012. Disponible en: http://www.fomento.org.mx/novedades/XVI_DHL_CEREAL2012-13.pdf Fecha de consulta: 18 de noviembre 2015.

- Crea figuras de contratos temporales: a prueba, de capacitación inicial, de labores discontinuas, por horas.
- No prohíbe las renunciaciones en blanco, anticipadas o “voluntarias”.
- Quita la sanción a los patrones en caso de falta de aviso de despido.
- Legaliza la subcontratación.
- Limita el pago de salarios caídos.
- Establece medidas que predisponen a la prolongación de los juicios.
- Permite el despido por la queja de clientes o proveedores del patrón en contra de los trabajadores.
- Legaliza el trabajo multihabilidades sin el pago complementario que implica realizar otras funciones.
- Desaparece de la Ley Federal del Trabajo la Tabla de Enfermedades y Riesgos de Trabajo.
- Evade penalizar conductas patronales negligentes que afecten la salud y vida de los trabajadores.
- Se mantienen los mecanismos que dificultan la elección democrática de representantes sindicales y sostienen el corporativismo sindical.

Entre una de las reformas importantes, se encuentra la del artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo, el cual hace mención de las y los trabajadores mexicanos que laboran en el extranjero. Se establece que sus prerrogativas solamente aplican a los trabajadores mexicanos: 1) contratados en México para trabajar en el extranjero y 2) “cuyo contrato de trabajo se rige por esta ley”.⁸ Con ello, el cumplimiento del artículo 28 recae esencialmente en la discreción del empleador, quien puede elegir no establecer un lugar de negocios dentro del territorio

⁸ Ley Federal del Trabajo, texto vigente, artículo 28 (“En la prestación de los servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional y cuyo contrato de trabajo se rija por esta Ley, se observará lo siguiente...”).

mexicano o establecer contratos con trabajadores en el país de destino y no en México, con el fin de evadir las obligaciones marcadas en la ley.

Por ejemplo, el programa de trabajo temporal migratorio de visas H-2A y H-2B en Estados Unidos responde a su necesidad de trabajo no calificado. Se ha pretendido utilizar este programa para controlar y regularizar los flujos migratorios, sin embargo, la protección de los derechos humanos de las y los trabajadores migrantes temporales ha quedado en segundo lugar.

Este programa es manejado de manera unilateral por el gobierno de Estados Unidos. El gobierno mexicano no interviene en alguna fase del proceso, ni siquiera en la del reclutamiento y contratación que es realizado en el país por agencias particulares. La falta de intervención por parte del gobierno mexicano ha facilitado la violación de los derechos de las y los trabajadores migrantes.

Incluso, hasta 2013, el gobierno mexicano desconocía los mecanismos de contratación y reclutamiento, las condiciones en las que laboran y la relación laboral que mantienen estos trabajadores y trabajadoras con sus empleadores y con los reclutadores. En este sentido, desde 2012, ProDESC ha identificado graves violaciones a los derechos humanos en el estado de Sinaloa.

A principios de 2013, y a partir de la documentación de diversos casos, ProDESC inició el acompañamiento de un grupo de trabajadores y trabajadoras en Topolobampo, Sinaloa, que fueron defraudados al tratar de obtener una visa para laborar de manera temporal en Estados Unidos. Ante esta situación, con el acompañamiento de ProDESC, se conformó la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Temporales Sinaloenses el 18 de octubre de 2013, con el objetivo que los migrantes temporales desarrollaran acciones en defensa de sus derechos humanos laborales.

La figura de la Coalición representa una alternativa de organización que tiene su sustento jurídico en el artículo 355 de la Ley Federal

del Trabajo;⁹ reconoce la libertad de asociación de las y los trabajadores aun cuando éstos laboren fuera del país e implica asimismo el reconocimiento, por parte del Estado mexicano, de que las y los trabajadores temporales tienen derechos laborales y humanos que deben ser protegidos también en México.

Un aspecto importante de la Coalición es que no existe un precedente organizativo en su tipo, pues es la primera vez que trabajadoras y trabajadores se unen en su país de origen para defender sus derechos a partir del desarrollo de una identidad propia como migrantes temporales que, además de compartir esta condición, han resentido las mismas violaciones a sus derechos humanos y han identificado la necesidad de defenderlos en México, incluso con el reto que implican las reformas recientes y la falta de voluntad política del gobierno mexicano para abordar la problemática.

IV. Reforma energética, derecho a la consulta y defensa de tierra, territorio y bienes naturales: el caso de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca

En las últimas dos décadas, en México se ha impulsado una política de desarrollo basada en la sobreexplotación de los bienes naturales ubicados principalmente en tierras y territorios de comunidades indígenas, núcleos ejidales y de bienes comunales; lo cual, lejos de beneficiar a la población, ha propiciado la violación de sus derechos humanos. La entrada de megaproyectos en estas comunidades pone de manifiesto la necesidad de exigir a las empresas transnacionales el cumplimiento de los derechos humanos establecidos tanto en la legislación nacional como en los convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

⁹ Ley Federal del Trabajo, texto vigente, artículo 355 (“Coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes”).

Desde ProDESC acompañamos procesos de defensa frente a violaciones de derechos económicos, sociales y culturales derivadas de las acciones de grandes empresas en varias partes de México. Desde nuestra perspectiva vemos de vital importancia la rendición de cuentas empresariales, pues es uno de los temas principales a abordar en la mejora de la situación de derechos humanos en México, sobre todo para las poblaciones que se encuentran en condiciones de desigualdad.

En el contexto de proyectos de desarrollo, tanto el Estado como las empresas involucradas tienen obligaciones en materia de derechos humanos. Asimismo, ambos actores deben realizar la debida diligencia para identificar, prevenir y, en dado caso, mitigar los impactos negativos que el proyecto pudiera generar en contra de los titulares de derechos, tanto individuales como colectivos.

Es importante enfatizar la obligación que tiene el Estado de garantizar el cumplimiento del derecho a la consulta y su correspondiente consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y comunidades agrarias. Asimismo, las empresas tienen la obligación de realizar la debida diligencia en materia de derechos humanos donde realicen sus operaciones, desde el diseño, planeación e implementación de los proyectos de desarrollo económico vigilando, en todo momento, que sus actos se realicen en apego a los más altos estándares internacionales de derechos humanos.

El 20 de diciembre de 2013, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, y por consiguiente le sucedieron una serie de reformas en las leyes secundarias, para abrir la puerta al sector privado en la exploración y explotación de recursos naturales.

Una de las Leyes reformadas en 2014, es la Ley Minera. El cambio más trascendente es que establece que el gas asociado a los yacimientos del carbón mineral en todas sus variedades deja de ser considerado como un mineral y comenzará a tener el tratamiento de un hidrocarburo. Cabe resaltar que la reforma a la Ley Minera, en una primera

lectura pareciera restringir las atribuciones a las empresas mineras, sin embargo el traslado de la Ley Minera a la Ley de Hidrocarburos, abre la puerta para que las empresas soliciten, a través de la Secretaría de Economía, la concesión para la exploración de dicho hidrocarburo y con ello la ocupación superficial de tierras. Esto podría generar que las empresas utilizaran la concesión en hidrocarburos para la exploración de minerales. Al ser de utilidad pública la exploración, no es necesario tener certeza que el gas asociado a los yacimientos del carbón mineral en todas sus variedades se encuentra dentro de la mina, pues bastará que la empresa solicite ante la Secretaría de Energía la concesión por tener la sospecha de que dicho gas puede encontrarse en las tierras que ocupan con las concesiones.

Hay que resaltar que del paquete energético sobresalen la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Energía Eléctrica pues son éstas las que establecen los lineamientos a seguir para estas industrias. En ambas se establece que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos o la generación de energía eléctrica, las empresas interesadas en el uso de las tierras podrán en primer término negociar con los propietarios la compra, el arrendamiento, la servidumbre o la ocupación temporal de sus tierras, pudiendo realizar el pago en efectivo o a través de un compromiso para ejecutar proyectos de desarrollo en favor de la comunidad (artículo 101, fracción VII, de la Ley de Hidrocarburos); y en caso de no existir acuerdo entre las partes, y trascurridos 180 días, el asignatario o contratista podrá recurrir ante el Juez de Distrito o al Tribunal Unitario Agrario, para que decrete la constitución de la servidumbre legal o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación para las formas o modalidades de adquisición.

El hecho de que el Estado opte por la declaración de utilidad pública y la ocupación temporal de las tierras representa un acto contrario a los artículos 1o. y 2o. constitucionales que establecen el principio pro-persona y el derecho a la libre determinación de los pueblos indí-

genas y los Convenios 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es importante enfatizar que, de acuerdo con la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución mexicana, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano también conforman nuestro marco constitucional, los cuales establecen que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades agrarias a su tierra y territorio, así como a la Consulta y al Consentimiento Libre, Previo e Informado. Pero, por otra parte, el marco internacional, además de establecer obligaciones para el Estado, también establece obligaciones para las empresas en materia de derechos humanos.

En este sentido, de conformidad con los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos,¹⁰ las empresas “deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación”.¹¹

Para dar muestra de la responsabilidad que tienen las empresas transnacionales en las violaciones de derechos humanos, ejemplificaré con uno de los casos que acompaña ProDESC en Juchitán de Zaragoza en el estado de Oaxaca. Esta comunidad zapoteca se encuentra ubicada en la región del Istmo de Tehuantepec, en la cual la generación de energía eólica ha tenido una expansión notable de 2005 a la fecha.

Actualmente, en México existen 31 parques eólicos instalados, de los cuales, 21 se encuentran en la región del Istmo: 20 en Oaxaca y

¹⁰ Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, Resolución A/HRC/RES/17/4 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada por unanimidad el 16 de junio de 2011.

¹¹ Principio Rector 11 de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos.

uno en Chiapas. De los 21 parques del Istmo de Tehuantepec, 12 se encuentran en el municipio de Juchitán. De los parques eólicos instalados en el Istmo, la gran mayoría son de capital español.¹²

Para las comunidades indígenas zapotecas del Istmo el incremento de parques eólicos en la región ha representado un aumento en las violaciones a sus derechos humanos, en particular, del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado se encuentra establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, en la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, de acuerdo con la reforma constitucional de 2011, su cumplimiento constituye una obligación para el Estado mexicano.

La reforma energética implicó la expedición de nueve leyes y la modificación de 12 más, entre ellas, la Ley de la Industria Eléctrica (capítulo II, artículos del 117 al 120)¹³ que establece expresamente la obligación del gobierno mexicano de realizar consultas en los pueblos y comunidades donde se contemple el desarrollo de proyectos de infraestructura de los sectores de la industria eléctrica.

En el marco de la puesta en marcha de la reforma energética, en los municipios de El Espinal y Juchitán se desarrolló de noviembre de 2014

¹² Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE); (fecha de consulta: abril de 2015); Capacidad Instalada de Energía Eólica en México (2014); <http://www.amdee.org/parques-eolicos-mexico>

¹³ Artículo 117. Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE (Comisión Reguladora de Energía), las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.

a julio de 2015 la primera consulta indígena que el gobierno mexicano implementó para la construcción de un megaproyecto que consiste en un parque eólico de la empresa Energía Eólica del Sur, S. A. P. I. de C. V. Cabe destacar que esta consulta fue anunciada como el referente a seguir para posteriores proyectos derivados de la reforma energética.

La consulta constó de cinco etapas: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva, y de ejecución y seguimiento. ProDESC, junto con varias organizaciones de la sociedad civil se conformó una Misión de Observación con el objetivo de documentar cada una de las etapas de este proceso y se observó que no se cumplieron los principios básicos establecidos por el Convenio 169, ya que no fue una consulta libre, previa, informada, ni culturalmente adecuada o de buena fe.

Es por ello que, con el acompañamiento jurídico del ProDESC, primeramente el 24 de abril y luego el 19 de agosto de 2015 las y los integrantes de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco decidieron interponer demandas de amparo por violaciones graves al derecho de consulta: la primera por el cierre de la fase informativa y la segunda por el cierre del proceso de consulta.

Por si estas violaciones fueran poco, también se han acrecentado el número de agresiones hacia defensoras y defensores comunitarios. Actualmente, el estado de Oaxaca se coloca en el primer lugar, a nivel nacional, en cuanto a ataques a defensores y defensoras de derechos a la tierra y territorio.¹⁴

Tan sólo por mencionar un ejemplo de estas agresiones está lo relatado por Mariano López, indígena zapoteca, integrante de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ), quien mencionó que durante una de las sesiones, fueron descalificados e insultados al cuestionar la información proporcionada por la Empresa Eólica del Sur. Al termi-

¹⁴ Informe disponible en: <http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web.pdf> <http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web.pdf>

nar la sesión él, junto con Isabel Jiménez y otro integrante de la APPJ, fueron seguidos por un automóvil hasta su domicilio. Isabel Jiménez aseguró que minutos después de haber llegado a su casa se escucharon tres disparos de arma de fuego que detonaron al aire justo frente a su domicilio, además de otros cinco más cerca de la misma.

Por otra parte, durante la llamada fase deliberativa, que es la tercera etapa del Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta, una representante de la Secretaría de Energía dio a conocer un permiso E/1264/AUT/2015-ES/006/2015 en el que autorizaba a la empresa Energía Eólica del Sur, S. A. P. I. de C. V. la generación de 396 MW (Megawatts) bajo la modalidad de autoabastecimiento en sus 18 socios.

Este permiso representó un acontecimiento grave, ya que la empresa está autorizada para comenzar con las labores de construcción y generación de energía eléctrica desde el principio del 2015, mucho antes de que el proceso de consulta hubiera concluido. El permiso con carácter de autoabastecimiento de los socios comerciales autoriza la entrada en operaciones de todo el proyecto, independientemente del destino de la energía generada. Esto constituye una violación al principio previo de la consulta.

Adicionalmente, tampoco se respetó el derecho a una consulta informada, ya que existen 75 solicitudes de información (15 por escrito y 60 expresadas durante las sesiones) que no fueron atendidas por el Comité encargado del desarrollo del proceso. Entre las solicitudes destacan la entrega de información detallada del proyecto y la realización de estudios de impacto social, ambiental, cultural y económico.

El contexto de inseguridad, presión, violencia hacia defensores y defensoras de derechos humanos, falta de transparencia y de información dan cuenta de que este proceso violenta los principios rectores del derecho a la consulta y, por lo tanto, el escenario en que se ha desarrollado no es propicio para la obtención del consentimiento informado y legítimo de la comunidad indígena zapoteca y, por lo tanto, el Estado mexicano ha incurrido en una transgresión a las leyes nacio-

nales e internacionales y en una falta de respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

Estos casos son una muestra de la compleja realidad en México. Por ello, desde la perspectiva de ProDESC, no se puede hablar de desarrollo económico y de una sociedad democrática si se están violando el derecho a la tierra, el territorio y bienes naturales de las comunidades. Asimismo, tampoco podrá hablarse de desarrollo si las comunidades no cuentan con mecanismos para dar su opinión y, por el contrario, son criminalizadas por la legítima defensa de su tierra. Esto implica una doble violación a los derechos humanos de las comunidades y sin un pleno respeto a sus derechos, el desarrollo sostenible y las metas de los ODS serán inalcanzables.

Tomando en cuenta el poder político y económico de las grandes empresas, así como los marcos jurídicos que les permiten operar con pocas restricciones en todo el mundo, es esencial que para un cumplimiento real de los ODS se pueda empatar esta agenda con la implementación de instrumentos como los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

Actualmente, el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Gobernación, ha instalado un Grupo de Trabajo multisectorial para impulsar la adopción e implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos en México a través de la elaboración de un Plan Nacional de Acción en el tema. En el marco de la conformación de la Agenda Post-2015 que incluye la implementación de los ODS en México, es fundamental sumar esfuerzos, para abonar a la protección de comunidades agrarias e indígenas, así como colectivos de trabajadoras y trabajadores a través de una colaboración coordinada entre ambas iniciativas.