

## Memorandum

**De:** Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC).  
**Para:** Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados.  
**Tema:** Llamado a aportar información — próximo informe sobre el empoderamiento legal de la Relatora Especial de Naciones Unidas.  
**Fecha:** Mayo 5, 2023.

El presente memo busca aportar información sobre la experiencia de ProDESC<sup>1</sup> en el acompañamiento de defensa integral a comunidades indígenas del sureste de México, específicamente en el caso de la comunidad zapoteca de Unión Hidalgo (Oaxaca) respecto del proceso de defensa de su tierra y territorio contra el proyecto de generación de energía Gunaa Sicarú, de la empresa Électricité de France (EDF), a fin de informar la visión de la Relatora para su próximo informe sobre el empoderamiento legal<sup>2</sup>.

Palabras clave: *litigio preventivo; implementación de sentencias; rendición de cuentas empresarial; estigmatización y violencia contra personas defensoras; derechos económicos, sociales y culturales.*

### 1. Estrategias de empoderamiento legal: *litigio preventivo y litigio transnacional*

El empoderamiento legal que realiza ProDESC conjuntamente con la comunidad de Unión Hidalgo a través del litigio estratégico y el acompañamiento organizativo busca abordar 2 aspectos fundamentales: la prevención de mayores y más graves violaciones a los derechos humanos frente a las violaciones sistemáticas y prácticas corporativas abusivas, así como iniciar procesos de rendición de cuentas empresarial que incidan en el país de origen de las empresas, pero también en las comunidades afectadas.

En el primer aspecto, ProDESC ha desarrollado una práctica de litigio denominada *litigio estratégico preventivo*. El litigio preventivo busca identificar riesgos de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos, particularmente en casos de megaproyectos extractivos, a fin de desarrollar diferentes estrategias legales que, impulsadas por las comunidades potencialmente afectadas, se anticipen a dichas violaciones e impidan su materialización o profundización.

<sup>1</sup> El Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) es una organización feminista con alcance transnacional y visión interseccional de la defensa de los derechos humanos, que tiene el objetivo fundamental de defender y promover los derechos económicos, sociales y culturales, para contribuir a su vigencia, justiciabilidad y exigibilidad, y así construir una sociedad más justa y equitativa.

<sup>2</sup> El memo se centra en las siguientes preguntas clave, de acuerdo al llamamiento a contribuciones: Ejemplos sobre las modalidades e innovaciones de empoderamiento legal a nivel comunitario, local, nacional e internacional; deficiencias de los sistemas judiciales existentes, que ilustran el valor de un acercamiento desde el empoderamiento legal; y los retos que experimentan quienes buscan avanzar y/o implementar enfoques de empoderamiento legal.

Personas defensoras de la comunidad de Unión Hidalgo, por ejemplo, han sido exitosas en detener el avance y construcción del proyecto de parque eólico Gunaa Sicarú<sup>3</sup>, cuya implementación comenzó desde sin ningún proceso de consulta y consentimiento previos de la comunidad, a pesar que [desde 2015 y hasta 2017](#) la empresa promovente, Eólica de Oaxaca (subsidiaria mexicana de EDF) había solicitado y obtenido (o negociado) contratos de usufructo, contratos de compraventa de energía, un permiso de generación de energía, exenciones fiscales e ingresado diversas solicitudes de medidas administrativas.

En 2018, a través de recursos judiciales (juicios de amparo) interpuestos por miembros de la comunidad, diversas sentencias judiciales reconocieron la violación al derecho al consentimiento previo, por el otorgamiento de un permiso de generación de energía para el proyecto Gunaa Sicarú sin haber sido consultado con la comunidad, y obligaron al desarrollo de un procedimiento de consulta sujeto a la revisión de un juzgado. Además, las sentencias establecieron que el resultado de la consulta sería vinculante y que, mientras la consulta no se llevara a cabo, el parque eólico no podría construirse.

En junio de 2022, la Secretaría de Energía (encargada de la implementación de la consulta y de la política energética del país) informó al juzgado que el [proyecto Gunaa Sicarú es inviable](#) material, técnica y jurídicamente.

Esta situación ilustra cómo las prácticas de empoderamiento legal atacan no sólo problemas sistémicos de comunidades indígenas de otros actores no tradicionales (estatales o nacionales) –de los 29 parques instalados en la región, solo 1 fue objeto de consulta por parte de las autoridades<sup>4</sup>–, sino también las *prácticas corporativas abusivas* de las empresas promoventes de tales proyectos, y la responsabilidad en la cadena de suministro o dirección corporativa.

En el caso de Unión Hidalgo, integrantes de la comunidad presentaron una [solicitud](#) a CFE (empresa estatal mexicana) para cancelar el contrato de compraventa de la energía que Gunaa Sicarú produciría. Meses después, se informó de la [cancelación de dicho contrato](#). Esta petición refleja la diversificación estratégica y eficaz de la defensa y emprendimiento legales alcanzados por las comunidades hacia otros actores relevantes en la cadena de suministro de un proyecto empresarial violatorio de derechos humanos.

Antes, en 2021 miembros de la comunidad presentaron demandas de nulidad de los contratos firmados por EDF con “propietarios individuales” para destinarlas al proyecto; tales contratos son nulos según las leyes mexicanas<sup>5</sup>. En agosto y noviembre de 2022, ProDESC y miembros de la comunidad obtuvieron sentencias que declararon la [nulidad](#)

<sup>3</sup> Desarrollado en la zona del Istmo de Tehuantepec (Oaxaca), por filiales de EDF. El parque, de dimensiones industriales (casi 5,000 hectáreas), pretendía desarrollarse en el territorio de Unión Hidalgo.

<sup>4</sup> En un proceso que, no obstante, estuvo lleno de irregularidades. Véase, por ejemplo, [Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la consulta del proyecto Energía Eólica del Sur](#), y [La Suprema Corte y la consulta indígena de Juchitán](#).

<sup>5</sup> Las tierras de Unión Hidalgo son tierras agrarias o comunales y, en ese sentido, los contratos sobre el uso de las tierras requieren la aprobación previa de una asamblea (artículo 23 fracción V de la Ley Agraria).

[de contratos](#), en demandas similares en contra de arrendamientos para otro proyecto eólico que ya opera en Unión Hidalgo<sup>6</sup>. En estos casos, las estrategias de empoderamiento legal, mediante el litigio, buscan atacar la práctica de acaparamiento y apropiación masiva de tierras, incentivada y exacerbada por la llegada de empresas energéticas.

Por otro lado, en octubre de 2022, miembros de Unión Hidalgo, con el acompañamiento de ProDESC y el ECCHR, presentaron una [demanda](#) ante cortes francesas en contra de EDF SA (empresa matriz de Eólica de Oaxaca), por violaciones a su deber de vigilancia en el desarrollo del proyecto Gunaa Sicarú en México. Se trata de la primera demanda presentada por un pueblo indígena de las Américas, conforme a la Ley francesa del Deber de Vigilancia. Aunque el caso actualmente se encuentra en apelación y no se ha analizado el fondo del asunto, la demanda no solo busca clarificar las obligaciones de debida diligencia corporativa en materia de pueblos y comunidades indígenas; también se propone prevenir mayores y serias violaciones en la propia comunidad afectada<sup>7</sup>.

El viraje del empoderamiento jurídico hacia actores no estatales, dentro de la cadena de suministro de un proyecto y en jurisdicciones de países de origen, tiene una vocación *transnacional* transformadora: a la par de buscar generar cambios estructurales globales, también atiende las necesidades y expectativas de las comunidades que sufren los impactos negativos de actuaciones violatorias de derechos humanos. Tal aproximación contrasta con formas “tradicionales” de litigio estratégico.

## 2. Deficiencias en los sistemas judiciales: implementación de sentencias favorables

Las sentencias obtenidas en 2018 por miembros de la comunidad de Unión Hidalgo respecto del proyecto Gunaa Sicarú, constituyen un caso histórico y excepcional en México. Frente a una situación de impunidad estructural<sup>8</sup> y donde las graves violaciones en contra de pueblos y comunidades indígenas se da principalmente en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado<sup>9</sup>, las resoluciones del caso Unión Hidalgo son sumamente positivas en tanto identificaron preventivamente una violación procedimental o de acceso que permitió evitar violaciones a derechos sustantivos. Además, sujetó la implementación de la consulta a la supervisión de un juez, lo que –en teoría– permitiría conducir el proceso conforme a los más altos estándares en la materia.

<sup>6</sup> Se trata del parque eólico Piedra Larga, de la empresa española Renovalia Energy, operado por su subsidiaria mexicana DEMEX.

<sup>7</sup> Para más sobre el desarrollo del litigio contra EDF en la jurisdicción francesa, y los retos de la implementación de la Ley del Deber de Vigilancia, véase [From rights to reality. Ensuring a rights-holder-centred application of the French Duty of Vigilance Law.](#)

<sup>8</sup> CIDH, Situación de los derechos humanos en México, 2015, párr. 12.

<sup>9</sup> *Ibidem*, párr. 252.

Sin embargo, a pesar del precedente favorable establecido con dichas sentencias, su implementación ha sido deficitaria. Las y los defensores de Unión Hidalgo pugnaron, en distintos momentos y de diversas formas, aportar sustantivamente al desarrollo adecuado de un procedimiento de consulta. Por ejemplo, propusieron un protocolo de consulta alternativo al de la autoridad, así como un procedimiento adecuado culturalmente para el desarrollo del proceso. Además, solicitaron la intervención de instancias de derechos humanos (como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la ONU-DH México) para verificar el cumplimiento de los estándares en materia de consentimiento libre, previo e informado en el caso de Gunaa Sicarú. Igualmente, hicieron del conocimiento del juez de amparo diversas irregularidades dentro de las asambleas, que ponían en riesgo la legitimidad y realización efectiva del proceso. En dichas acciones y omisiones, tanto las autoridades federales y locales como actores cercanos a la empresa promotora, estaban involucrados.

A pesar de todo ello, el juez a cargo de supervisar el cumplimiento de las sentencias, optó por ordenar continuar con el proceso sin tomar en cuenta las propuestas, denuncias y solicitudes hechas por las y los defensores. El juez se ha mostrado más interesado en concluir cuanto antes con el proceso de cumplimiento, sin importar la calidad y efectividad de la consulta, pasando incluso por alto los lineamientos establecidos en su propia sentencia.

Por ejemplo, en plena pandemia por covid-19, el juez requirió en múltiples ocasiones a las autoridades continuar con la consulta en Unión Hidalgo, a pesar de la situación de contingencia sanitaria, y que la comunidad fue de las últimas en recibir vacunas (que fueron suministradas solo después de [haber promovido amparos](#) para obtenerlas). Así también, el juzgado ha ordenado a las autoridades continuar la consulta a pesar de haberse declarado –como se refirió previamente– la inviabilidad del proyecto por parte de las autoridades competentes.

El juez de amparo argumenta que las denuncias sólo podrían analizarse hasta que concluya el proceso de consulta, escudándose en una interpretación formalista de la Ley de Amparo, a pesar de existir pruebas suficientes y evidentes de las irregularidades, y que la Constitución Federal dispone que en los procesos judiciales *“las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”*<sup>10</sup>.

Contrariamente, el juez de amparo fue sumamente expedito para atender una petición de la empresa Eólica de Oaxaca (parte en el proceso legal) de obligar a CFE (la empresa con la que contrató la compraventa de energía) a suspender los plazos de un contrato privado,

---

<sup>10</sup> Artículo 17, párrafo tercero de la Constitución Federal: *“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”*.

para evitar su terminación o rescisión<sup>11</sup>: a pesar de no haber sido materia de las demandas de amparo (pues versaban sobre la violación al derecho al consentimiento de la comunidad), sorpresivamente el juez aceptó la solicitud y obligó a CFE (empresa que no fue parte del proceso) a suspender los plazos de rescisión. Dicha situación se mantuvo hasta que fue anulada por un tribunal superior.

Con este tipo de determinaciones, se crean situaciones paradójicas: sentencias favorables impulsadas por comunidades empoderadas resultan, por la inacción o interpretación restrictiva de un juez, negativas e incluso perjudiciales en su implementación. Se trata, además, de la instrumentalización de decisiones favorables, preventivas y protectoras de los derechos de una comunidad indígena, en beneficio del interés privado de una empresa. Con ello, los procesos de consulta, aún sujetos a “supervisión” judicial, pueden volverse [ilusorios](#).

A pesar de ello, las y los defensores no cejan en su búsqueda de acceso pleno a la justicia, y continúan al frente de procesos de empoderamiento legal. Esto solo demuestra la necesidad de que el resto de operadores legales –los funcionarios estatales y muy particularmente las y los jueces– asuman un enfoque fuerte de derechos humanos que privilegie la efectividad de los procesos de implementación de las sentencias de adjudicación de derechos económicos, sociales y culturales. Una supervisión adecuada de la implementación de sentencias no sólo implicaría cumplir con los procedimientos formales previstos en las leyes, sino también lograr la efectiva restitución de los derechos violados, para lo cual las y los jueces cuentan con amplias facultades de control y supervisión.

Las y los jueces deberían estar preparados para asumir tales potestades, y no sólo desplegar una postura pasiva frente a la actuación de las autoridades vinculadas al cumplimiento de sus sentencias. Ello permitiría que las comunidades y organizaciones que impulsan tales procesos legales, completen el ciclo del empoderamiento legal iniciado con las presentaciones de las demandas respectivas y, mucho antes, con la organización colectiva.

### 3. Retos de quienes avanzan enfoques de emprendimiento legal

Los procesos de empoderamiento legal impulsados por las comunidades, a pesar de lo innovador, estratégico o eficaz que resulten, pueden incrementar la situación de riesgo y la visibilidad de sus promoventes. Esta situación constituye un enorme desafío que requiere la atención fundamental de las y los jueces involucrados.

---

<sup>11</sup> El contrato es al que se ha hecho referencia previamente (de compraventa de energía). Los plazos de terminación se actualizaron en virtud de que la construcción del parque eólico Gunaa Sicarú se retrasó. No obstante, el origen de dichos retrasos se debe a la falta de debida diligencia de la empresa: las impugnaciones al proyecto se debieron a que, como se mencionó, la empresa promovió diversos actos jurídicos y medidas administrativas sin que previamente se hubiera consultado a la comunidad.

Inicialmente, debe tomarse en cuenta que la situación de riesgo de las y los defensores de derechos humanos no solo se explica a partir de la situación de violencia generalizada que vive el país, sino concretamente por el contexto (o la causa) por que su labor de defensa se desarrolla.

Las prácticas corporativas abusivas y las violaciones sistemáticas a derechos humanos colocan a las y los defensores en situaciones de riesgo. Por ejemplo, en el caso del proyecto Gunaa Sicarú de EDF, las negociaciones llevadas a cabo por la empresa con ciertos grupos o individuos de la comunidad para la contratación de tierras o servicios de proveeduría o mano de obra, antes del desarrollo de la consulta, generaron incentivos e intereses económicos en dichos actores, quienes se convirtieron en activos promotores del proyecto. Cuando miembros de la comunidad iniciaron las acciones legales arriba referidas, esa labor de “promoción” de las y los beneficiarios de contratos con la empresa se transformó en estigmatización y violencia contra las personas defensoras.

El contexto de agresiones hacia las y los defensores, si bien es responsabilidad de las autoridades involucradas con el desarrollo del proyecto, también es del órgano judicial ante quien se ventilan las reclamaciones correspondientes. [Llamados urgentes](#) por el incremento de la situación de riesgo para personas defensoras de Unión Hidalgo e incluso un [ataque directo a un defensor](#) en febrero de 2022, ocurrieron cuando los procesos legales estaban ya en curso o en la implementación de las sentencias. En dichos casos, el juez de amparo no tomó ni ordenó ninguna medida de prevención o mitigación de riesgo, a pesar de que, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le informó desde 2018 que, a petición de las y los defensores, había otorgado medidas cautelares frente al riesgo de conflicto por el proyecto.

Tales situaciones no deberían ser minimizadas ni pasadas por alto por las y los jueces involucrados en la implementación de decisiones dictadas en procesos iniciados por las comunidades. El juez debería solicitar información contextual actualizada sobre la existencia y situación de las personas defensoras, emitir medidas cautelares de protección y requerir la implementación de medidas de prevención y mitigación del riesgo, particularmente cuando se trata de procesos legales que involucran violaciones o prácticas abusivas sistemáticas. Además, medidas especiales para la protección de las mujeres defensoras deberían ser consideradas como parte del proceso de implementación de las sentencias.

Las y los jueces mexicanos cuentan ahora, por ejemplo, con las directrices establecidas en el Acuerdo de Escazú –vinculante para México– para informar sus determinaciones en materia de protección de las y los defensores ambientales y del territorio, tal como en el caso de Unión Hidalgo. El diseño e implementación de tales medidas debería acordarse no sólo con las autoridades competentes, sino también con las y los destinatarios de tales medidas. A pesar de que en las personas defensoras de Unión Hidalgo ya cuentan con [medidas comunitarias de protección](#) por parte del organismo local de derechos humanos, las potestades con las que cuenta el juez pueden coadyuvar eficazmente a su efectividad.

En suma, las acciones de empoderamiento legal emprendidas por las comunidades potencialmente afectadas por megaproyectos extractivos no debería colocar a las y los defensores en situaciones de riesgo o vulnerabilidad. Las y los jueces pueden contribuir a que ello no sea así.