

Oportunidades para una política energética sostenible

Ana Laura Silva López*

Resumen:

La Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético (EvIS)¹ constituye un instrumento clave para la política energética mexicana, puesto que su objetivo es la armonización de intereses de los sujetos implicados en proyectos energéticos a través de la gobernanza, de manera que sea posible la aceptación por parte de comunidades anfitrionas de estos proyectos, instrumento que a su vez permite lograr la Licencia social para operar. Sin embargo, tiene ciertas debilidades que pueden ser tomadas como áreas de oportunidad. Este artículo pretende identificar en la obligatoriedad y coercibilidad de la EvIS, una oportunidad para que la política energética se construya en un marco de sostenibilidad, tal como se ha comprometido el Estado a nivel internacional.

Abstract:

The Social Impact Assessment in Energy Sector (EvIS) is a key instrument for Mexican energy policy, since its objective is the harmonization of the interests of the subjects involved in energy projects through governance, so that the acceptance by host communities of these projects is possible, an instrument that in turn allows achieving the Social License to operate. However, it has certain weaknesses that can be taken as areas of opportunity. This article aims to identify in the compulsory and coercive nature of the EvIS, an opportunity for energy policy to be built in a framework of sustainability, as the State has committed at the international level.

Sumario: Introducción / I. Política energética / II. Impactos y conflictos sociales derivados de proyectos energéticos de energías renovables / III. Evaluación de impacto social en materia energética / IV. A manera de conclusión / Fuentes de consulta

* Doctora en Derecho, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A.

¹ Es importante mencionar derivado de que la reciente reforma a las leyes secundarias de los sectores de energía y de hidrocarburos, la evaluación de impacto social en el sector energético se transforma en manifestación de impacto social del sector energético, la cual está regulada en los artículos 136 al 141 de la ley del Sector Eléctrico, y en los artículos 152 a 157 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, publicadas el 18 de marzo de 2025 (Este artículo fue aceptado en noviembre de

Introducción

El sector energético constituye un elemento estratégico que garantiza la posibilidad de desarrollo tecnológico, económico y social. El derecho de acceso a la energía se puede entender como implícito y necesario para la satisfacción de otros derechos fundamentales como el derecho a una vivienda digna, educación, acceso a la salud, agua, transporte, actividades culturales, entre otros, pues para realizarlos es necesaria la existencia de fuentes de energía adecuadas y asequibles.²

Para contar con una vivienda digna, alimentación, educación, salud, desarrollo en general, es necesaria la energía, por lo que este derecho puede describirse como instrumental para el ejercicio de otros derechos fundamentales irrenunciables para el desarrollo. Además, el acceso a la energía constituye uno de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS),³ el número 7 “Energía

2024). En ambos casos, las especificaciones de la nueva manifestación de impacto social remite a los Reglamentos y las Disposiciones Administrativas de Carácter General, pero aún no ha sido publicada. En esencia la finalidad se conserva, y es se un mecanismo guía para la correcta gestión social de los intereses en conflicto en el sector de la energía. Es motivo de un nuevo análisis las nuevas propuestas que surgen con las nuevas leyes que posteriormente sera publicado.

- ² Cámara de diputados, “Realizan Foro 22 de la reforma eléctrica: “Electricidad como derecho humano de rango constitucional”; Juana García Trejo, *La energía eléctrica como un derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Cecilia Sánchez, “El derecho a la energía como un derecho fundamental”; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1990; Alejandro Chanona Burguete, “Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Seguridad Humana: los referentes del Bienestar y de la Seguridad de las Personas”; entre otros. Los trabajos antes citados discuten el nivel que debiera tener la energía en el marco de los derechos humanos, puesto que el derecho de acceso a la energía es un derecho bisagra que permite la consecución de otros derechos. Se considera que es un derecho implícito en el derecho humano al desarrollo sostenible, pues para su materialización se requiere de ciertos factores como garantizar la equidad social, el crecimiento económico y el cuidado medioambiental, y son los elementos del paradigma del desarrollo sostenible, con el que se establece un trinomio para el progreso de una sociedad, el cual incluye los elementos a) bienestar social y desarrollo humano, puesto que existiendo éste, el b) crecimiento económico es posible; y para que exista bienestar social es necesario garantizar un c) la protección al medio ambiente. Se trata pues de un trinomio en el que un elemento no puede ser posible sin el otro, pues si se piensa en una sociedad en la que el desarrollo económico es próspero, es lógico pensar que los sujetos que la integran tendrán acceso al desarrollo humano, garantizando así el bienestar social, para así continuar con el crecimiento económico. Efectivamente, los autores sostienen que, si en una sociedad hay la posibilidad para todos sus integrantes de acceder al desarrollo humano, sin duda existirá bienestar social y crecimiento económico. Pensar en estas condiciones para una sociedad, la ubican en una situación de disminución de las injusticias, y, por lo tanto, la acercan a una sociedad justa. Este paradigma coincide con el discurso de la actual administración.

- ³ Programa de las Naciones Unidas, “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en acción”.

asequible y no contaminante”, que se busca lograr a través de las siguientes metas al 2030:

- a) Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.
- b) Aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.
- c) Duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.

Sin embargo, según los datos del reporte 2023 de los ODS,⁴ hasta el momento el mundo avanza hacia los objetivos energéticos pero con lentitud, ya que aún hay personas que no tienen acceso a la electricidad, y otras tantas dependen aún de combustibles y tecnologías contaminantes para realizar sus actividades cotidianas.

Además, la transición energética es ahora un compromiso internacional que compromete a los Estados a buscar hojas de ruta adecuadas para transformar la industria eléctrica basada en fuentes convencionales de energía (hidrocarburos), a industrias innovadoras que contribuyan a la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero, a fin de frenar el cambio climático, transición que también marcha a ritmo lento.⁵

Con el panorama descrito, se plantean las siguientes preguntas ¿qué se ha realizado en México para lograr los compromisos asumidos en torno a la sostenibilidad? ¿Qué instrumentos jurídicos brindan soporte a una transición energética equitativa que considere la participación pública en el desarrollo de proyectos por parte de los sectores de la economía mixta del país?

Con la reforma legislativa de 2014 derivada de la constitucional de 2013, se introducen mecanismos de inclusión social que conciernen el desarrollo del principio de participación pública del Derecho ambiental y de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como del desarrollo sustentable al que refiere el contenido del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que pretendía entre otras cosas, impulsar el desarrollo de megaproyectos energéticos basados en energías renovables buscando la

⁴ The Sustainable Development Goals, “7 Affordable and Clean Energy”.

⁵ Las energías renovables representan casi el 30% del consumo de energía en el sector de la electricidad, pero sigue habiendo problemas en los sectores de la calefacción y del transporte. Los países en desarrollo registran un crecimiento anual del 9,6% en la implantación de energías renovables. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Acceso a la electricidad”.

aceptación de las comunidades anfitrionas de los mismos. Entre tales instrumentos jurídicos se encuentran: 1) la implementación de la consulta previa, 2) la inclusión de testigos sociales en el desarrollo de proyectos energéticos y 3) la evaluación de impacto social en materia energética (EvIS). Este trabajo aborda el último de estos instrumentos por considerarlo un mecanismo idóneo para fomentar la gobernanza en el sector energético.

Se considera que la posible coercibilidad de la EvIS y el adecuado seguimiento y evaluación a los planes de gestión social que de ella devienen, es una atinada oportunidad para que la política energética mexicana se consolide en un marco de sostenibilidad, tal como se ha comprometido el Estado a nivel internacional. Para sostener este planteamiento, en primer lugar, se realiza una revisión del estado de la política energética nacional, para ubicar los esfuerzos en torno a la transición energética y así identificar los avances y retrocesos al respecto. Posteriormente, es importante hacer una descripción de los conflictos sociales que se derivan de proyectos energéticos para visualizar las posibilidades de resolución que pueden existir de manera general. Por último, se expone la EvIS como un instrumento idóneo para conciliar los intereses de los sujetos implicados en proyectos energéticos, y reconocer que por su trascendencia este proceso debiera ser realizado por la autoridad bajo el requisito de la obligatoriedad, lo que garantizaría la prevención, disminución o mitigación de los impactos sociales de los proyectos energéticos que deban implementarse en para incidir en el proceso de transición energética.

I. Política energética

Bajo el compromiso internacional de la transición a las cero emisiones, México se comprometió a que en el año 2024, el 35% de la electricidad sería generada con base en fuentes renovables, según el tercer transitorio de la Ley de Transición Energética (LTE),⁶ y en concordancia con los objetivos internacionales de rebaja de la emisión de gases de efecto invernadero para contribuir, junto con otras naciones, a la disminución del aceleramiento del cambio climático, evidentemente para proteger la habitabilidad del planeta para las presentes y futuras generaciones.

⁶ Ley de Transición Energética, artículo tercero transitorio. Abrogada por la Ley de Planeación y Transición Energética publicada el 18 de marzo de 2025.

La política energética de 2018-2024, se orientó a la soberanía energética,⁷ de manera que la transición se mantuvo en un plano coadyuvante. En el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2023-2037 se contempla el incremento ordenado de la generación eléctrica con energías limpias y renovables, a través del establecimiento de metas en materia de energías limpias.⁸

Las propuestas para lograr transitar a la generación eléctrica con energías limpias y renovables, se propuso el fortalecimiento de las centrales hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que actualmente existen en nuestro país, por considerarla una energía limpia, pues no produce gases de efecto invernadero.⁹

Se buscó establecer nuevos límites a la generación de energía: un 46% para generadores privados y el resto a cargo de la CFE,¹⁰ por lo que se mantiene en un contexto de competencia económica, que en teoría invita a las empresas participantes a ser sólidas en el aspecto de eficiencia tecnológica, que es lo que verdaderamente beneficiaría a los usuarios finales y, evidentemente, al país.

Para ello, debe preverse su constante mantenimiento, reinversión en investigación y tecnología, infraestructura para convertirlas en la verdadera fuente de energía limpia y sostenible, entendiendo que involucra también el aspecto socioeconómico, y deben considerarse los posibles impactos sociales¹¹ que puedan derivarse de del impacto ambiental que con ellas se genera, para prevenirlos, mitigarlos, corregirlos o bien compensarlos, así sea un organismo estatal el que esté a cargo del proyecto de generación de energía.

⁷ Hay que mencionar que en marzo de 2025 las empresas productivas del Estado PEMEX y CFE se convierten en Empresas Públicas del Estado.

⁸ Secretaría de Energía, “Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2023-2037”.

⁹ Conforme a la información del Gobierno de México, existen 731 centrales hidroeléctricas distribuidas en 16 estados, siendo las principales: El Novillo, Huites, Aguamilpa Solidaridad, El Cajón, Zimapán, Necaxa, Infiernillo, La Villita, Caracol, Temascal, Peñitas, Malpaso, Chicoasén y Angostura. Según la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), la energía que han generado estas centrales representó el 9.2% de la energía total hasta junio de 2020, y por tanto, fue la tercera fuente de generación más importante detrás del gas natural y otros combustibles fósiles. Diana Navia, “La CFE dará a sus plantas hidroeléctricas el presupuesto más alto en 10 años”.

¹⁰ Hoy empresas públicas del Estado a partir de la publicación de las leyes secundarias del sector energético, el 18 de marzo de 2025.

¹¹ Las plantas hidroeléctricas, por lo general, generan conflicto en etapas de estudios y construcción, teniendo como uno de los más grandes conflictos el desplazamiento de comunidades enteras para poder ubicar la central. Iverson Osorio Londoño, *Impactos ambientales, sociales y económicos de las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) en Antioquia*.

Por su parte, la integración del Centro de Control de Energía CENACE a la CFE es contraria a los principios de competencia económica, pues a pesar de que, conforme a la Constitución Mexicana, la actividad de generación de energía por parte de este órgano del Estado no será considerado monopolio, el hecho de que además de generarla la controle es contrario al principio de competencia económica y puede devenir en afectaciones a la competencia perfecta y, por lo tanto, a los fines que con ésta se pretenden.

Se propuso la eliminación de los Certificados de Energía Limpia CELs, lo que es una acción contraria a la política de transición energética, dado que estos instrumentos se planearon como un mecanismo para incentivar la transición a la generación de energía con fuentes que no emitan gases de efecto invernadero para la contribución al desaceleramiento del cambio climático, incluso los incentivos por parte del Estado para que los sectores privado y social lleven a cabo esfuerzos para modificar formas de producción y estilos de vida son una medida válida para lograr el objetivo del que se está hablando.¹²

Se puede decir que la propuesta de fortalecer las centrales hidroeléctricas de la CFE para encaminarse al logro de metas de transición energética, es bueno, pero no es suficiente, ya que ante la diversidad de fuentes de generación de energía que pueden aprovecharse en territorio nacional no se han fortalecido. En este sentido, se debe tener en cuenta la conflictividad que generan los proyectos energéticos en las diversas comunidades anfitrionas que les reciben, por lo que resulta indispensable revisar los mecanismos de gestión social existente para su prevención.

1.1. Transición energética

La transición energética es un compromiso que han establecido todas las naciones firmantes de diversos acuerdos a nivel internacional como el Protocolo de Montreal, el Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de París, entre otros;¹³ con el objetivo de que en el futuro la generación de energía a través de fuentes re-

¹² La CFE se quedó sin instrumentos para contratar el volumen de certificados que requería, y se arriesgaba a acumular un déficit de 42 millones de certificados que vulneraría sus finanzas (...) En las subastas eléctricas de largo plazo, CFE se limitaba a comprar energía a generadores privados; eran estos los que realizaban los gastos de inversión (ahora) la CFE es quien debe invertir en nueva generación. Joel T. Vázquez Pérez, “Cambios de reglas en la adquisición de Certificados de energías Limpias: Consecuencias de la política eléctrica”.

¹³ *Vid.*, Fernando M. Castro Figueroa, “Análisis jurídico sobre la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional”, pp. 74-73

novables y limpias supere a la generación por combustibles fósiles. Para este trabajo es indispensable revisar la estructura de la regulación de las energías renovables, ya que para lograr la transición energética es fundamental el impulso y reforzamiento de la generación de energía mediante fuentes renovables, cuyo marco jurídico es reciente.

Las leyes que integran este marco normativo son la Ley de Transición Energética (LTE),¹⁴ Ley General del Cambio Climático (LGCC) y la Ley para la Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (LPDB), y la Ley de Energía Geotérmica (LEG).

Al respecto, las directrices de la política energética actual en torno a la transición energética que se mencionan en el Reporte de Avance de Energías Limpias¹⁵ y según la LTE, se publicó la *Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios*¹⁶ como otro instrumento rector de la política nacional en materia de energías limpias y aprovechamiento sustentable de la energía, buscan promover las acciones que garanticen lograr los niveles establecidos en la LGCC y la LTE.

Se puede decir que la política energética mexicana está atenta discretamente de los compromisos internacionales respecto del cambio climático y el fomento de la transición energética, por lo que se considera el impulso y fomento de generación de energía a través de fuentes limpias, y por ello es necesaria la implementación de proyectos energéticos que coadyuven en la

¹⁴ Que abrogó la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética.

¹⁵ SENER, Reporte de Avance de Energías Limpias, 2024. Acceso universal a la energía como condición necesaria para el desarrollo del país. Por ello es fundamental la incorporación ordenada y sostenible de la producción y uso de energías con fuentes limpias y renovables a cada población y comunidad en México. Rectoría del Estado con el compromiso de cumplir con las metas de generación de energía limpia, a través de la incorporación ordenada de Energías Limpias al Sistema Eléctrico Nacional. Propiedad de áreas estratégicas ya que el Estado lleva a cabo la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, en ese sentido promoverá el aumento de las Energías Limpias en el mismo. Autosuficiencia Energética que se refiere al compromiso de hacer un uso eficaz y eficiente de todos sus recursos para la generación de energía eléctrica. Resiliencia energética que se refiere a que el sector energético cuente con los mecanismos para reducir el riesgo de los fenómenos hidrometeorológicos extremos y fenómenos perturbadores de distintos órdenes, y tenga la adaptabilidad requerida por los mismos para mantener la continuidad de la provisión de energía a los ciudadanos antes situaciones adversas.

¹⁶ El 23 de enero de 2024 se publicó la revisión y la tercera actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios (la Estrategia). SENER, Proyecto de “Evaluación de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios”.

transición con la participación de los distintos sectores de la economía, y que por supuesto, generarán impactos sociales, que a continuación se revisan.

Es importante mencionar que para fines de este trabajo, se entenderán por proyectos o megaproyectos de energía los que atinadamente Raúl Olmedo¹⁷ distingue de la siguiente forma, en función de obligatoriedad de la realización de una EvIS. Se señalan como coercitivos (o solo proyectos) a aquellos proyectos de gran envergadura económica, técnica, social y ambiental que no tienen la obligación legal de realizar una EvIS para solicitar la autorización de la Secretaría de Energía para su desarrollo, pero que no dejan de generar impactos en las comunidades anfitrionas. Por otro lado, los megaproyectos de negociación —que son los que esta investigación abarca— tienen la obligación administrativa indispensable de realizar la EvIS para la autorización de su instalación. Nosotros sostenemos que este requisito debiera ser obligatorio también para el primer tipo de proyectos energéticos, y de los proyectos de desarrollo en general.

II. Impactos y conflictos sociales derivados de proyectos energéticos de energías renovables

En el contexto descrito en el apartado anterior, los proyectos energéticos son detonantes de la economía, del desarrollo y generadores de bienestar para ciertos sectores; por otro lado, también son potenciales agresores del medio ambiente, depredadores de recursos naturales en los territorios que se instalan y evidentemente trastocan derechos fundamentales de las personas asentadas en dichos territorios, generando conflictividad social.¹⁸

En este apartado se busca destacar la importancia de prevenir el desarrollo de conflictos, y buscar formas adecuadas para la resolución de los mismos, de

¹⁷ Raúl A. Olmedo Neri, “Análisis del marco normativo en los megaproyectos: la Evaluación de Impacto Social”, p. 55. Este autor hace una crítica respecto de la EvIS y su naturaleza a partir del sistema económico que le ha dado origen, y esto es que a pesar de ser una herramienta dentro de un proceso que fomenta la interacción-negociación, ésta ha sido construida por grupos de especialistas que provienen del Estado y la industria privada, por lo que la sociedad civil no tiene voz en la conformación de las reglas del juego para el desarrollo de los megaproyectos. Por esta razón los grupos sociales potencialmente afectados, buscan hacerse escuchar a través de la confrontación, y en el caso de proyectos coercitivos su carácter es reactivo, mientras que, en los proyectos de negociación, su rol es pasivo.

¹⁸ Juan M. Zamora Velázquez, *Megaproyectos de energía en territorios indígenas. Un desafío para la justicia en México*.

manera que el resultado final sea que un proyecto energético pueda llevarse a cabo con el consentimiento de todos los involucrados, o al menos la mayoría de los actores interesados, a través de estrategias con las que sean considerados los intereses de las comunidades anfitrionas, con las que se les otorguen opciones sobre cómo reponerse ante las afectaciones sociales, ambientales y económicas que alteren su realidad.

Es importante aclarar que los impactos no se refieren necesariamente a situaciones negativas, sino a modificaciones de una realidad que puede tener consecuencias positivas o negativas, y para clasificarlas y estar en condiciones de buscar otras opciones dentro de las etapas de un proyecto con las que sea posible prevenir o mitigar los impactos negativos, o si no es posible, establecer opciones de resarcimiento o reparación, de manera que las comunidades afectadas, a pesar de la afectación negativa que padezcan, hayan encontrado alguna manera de resolverlo y superarlo. Por todo lo anterior es que se requiere evaluar los impactos, y esto es posible gracias a la EvIS.

En México los proyectos energéticos se han desarrollado siempre con una tensión entre las tres esferas que componen el sector económico, la pública, privada y social, lo que deviene en conflictos de diversa índole, como son políticos, económicos, administrativos, ambientales y culturales. Cuando existen megaproyectos de generación de energía, ya sea por fuentes convencionales o renovables, lo común es que se genere una resistencia por parte de las comunidades anfitrionas ante el proyecto, la que se justifica en el daño ambiental, social y cultural que se puede generar o bien que se está generando, y esto independientemente de si los proyectos son encabezados por empresas del sector público o privado, el impacto es el mismo.

Los principales conflictos sociales derivados de los proyectos energéticos se detonan a partir de la relación que hay entre las comunidades anfitrionas de proyectos de desarrollo, en este caso energéticos y la propiedad del territorio, por lo que es necesario revisar los instrumentos jurídicos previstos dirigidos a la regulación de las cuestiones sociales de las actividades del sector energético para conocer su naturaleza, características y aplicación.

Los conflictos sociales derivados de proyectos energéticos, se generan cuando las costumbres, normas, reglas y los campos políticos o económicos manifiestan tensiones o divergencias entre los individuos, que son momentos de cohesión social, donde se busca un cambio en la estructura o modifica-

ciones superficiales en el sistema social, que sean positivas o beneficien al grupo, y estos momentos permiten a los antagonísticos ser reconocidos y luchar por lograr estos cambios,¹⁹ pese a que la finalidad de estos cambios sea lograr mejoras dentro de un espacio social en el que participan varios sujetos. Los conflictos tienen como resultados cambios políticos, lo que no necesariamente significa modificaciones completamente perjudiciales, sino que también pueden implicar una revolución social ante las nuevas necesidades del grupo en miras de su bienestar futuro.

Además, los conflictos sociales con el paso de los años han desarrollado problemáticas específicas, como es la cuestión ambiental, generando los llamados conflictos “socioambientales” que se desarrollan principalmente en lugares y territorios donde ya existen problemas relativos a la propiedad de la tierra. Entonces, la relación del territorio con la comunidad anfitriona se debe a que este espacio físico se considera importante para el desarrollo de la cultura, economía, cotidianidad de la comunidad, de la vida misma, y el hecho de que se genere un proyecto, desencadena en desestabilidad, incertidumbre, enojo, rechazo y oposición. Ante esta situación y en virtud de la propiedad, la comunidad tiene y se siente en la posición de exigir que el proyecto de desarrollo no se lleve a cabo.

En el caso de México, el Atlas de Justicia Ambiental²⁰ presenta para finales del 2024 un total de 210 casos de conflictos socioambientales de los cuales 32 corresponden al sector energético, en los que además de las comunidades anfitrionas sean o no indígenas, están implicados tanto empresas privadas como empresas públicas.

Para la resolución de un conflicto, es necesario un proceso ético en el que los actores interesados se responsabilicen de las consecuencias de sus actos, para disminuir las tensiones y buscar un bien individual y grupal.²¹ Burton sostiene que para que no exista abuso de poder en una resolución por parte de un grupo, debe haber una institucionalización a través de procesos legales y normas para la resolución.²²

¹⁹ Alma A. Zárate Arroyo, *Necesidad energética y aceptación social de las energías renovables, estudio de caso: campo geotérmico “Cerritos Colorados” en el Bosque la Primavera, Jalisco, México*, pp. 42-43.

²⁰ Global Atlas of Environmental Justice, “México. 219 cases have been reported so far”.

²¹ John Burton, *La resolución de conflictos como sistema político*, p. 2.

²² *Ibid.*, p. 9.

La reconciliación es el proceso de desarrollar un acuerdo mutuo de conciliación entre los grupos antagónicos que en este caso serían las comunidades anfitrionas y los desarrolladores de proyectos energéticos, Louis Kriesberg sugiere un proceso para buscar una relación relativamente cooperativa y amistosa que involucra cuatro dimensiones: 1) las verdades, pues es necesario el reconocimiento de las pérdidas y heridas causadas en el conflicto y que se reconozca la responsabilidad sobre lo ocurrido; 2) la justicia entendida como la reparación de los daños; 3) el respeto que debe anteponerse a los sentimientos de enojo, coraje y deseos de venganza, por lo que es indispensable la manifestación de la vergüenza y arrepentimiento; y 4) seguridad, entendida como protección a pesar de los actos que se hayan cometido, por lo que aplica no solo a quienes hayan “sufrido” más, sino a ambas partes.²³

Estas dimensiones, se pueden identificar en la EvIS, pues según los *Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social* (en adelante los Principios), la base para la elaboración de las evaluaciones son el reconocimiento real de las posibles afectaciones, para que a partir de esto se pueda considerar un plan de mitigación, y reparación, todo en un contexto de seguridad pues a través de este mecanismo se cuidan los intereses de las partes. En el siguiente capítulo abonaremos a este análisis.

II.1. Impactos sociales derivados de proyectos energéticos

Los impactos sociales son aquellos que se generan en uno o más de los aspectos inherentes a las personas, y pueden experimentarse física o perceptivamente en cualquier nivel, ya sea individual o colectivo.²⁴

Los *Principios* consideran que los impactos sociales incluyen todas las cuestiones asociadas con un proyecto de desarrollo que afectan o preocupan a las personas, ya sea directa o indirectamente durante todas las etapas del proyecto.²⁵

²³ Lois Kriesberg, “Reconciliation: Aspects, growth, and sequences”, p. 2-6.

²⁴ Frank Vanclay, “Principios Internacionales para la Evaluación del Impacto Social”, pp. 5-11.

²⁵ Según estos Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social estas etapas son:
i. Identificación y exploración, que consiste en un estudio de las potencialidades, mercados, posibles ubicaciones, estimaciones financieras para establecer la necesidad y oportunidad del proyecto.
ii. Diseño conceptual, en el cual se deben investigar las opciones tecnológicas, licenciadores y comparación de costos.

A diferencia de los impactos ambientales, los impactos sociales se perciben desde el momento en que un proyecto de desarrollo se está planeando, ya que, aunque aún sea tentativo, genera incertidumbre e inquietud entre la población, creando tensiones, posturas opuestas, dinámicas diversas a las usualmente realizadas, suposiciones, disputas y conflictos internos, además de los conflictos que posteriormente puedan tenerse con los asignatarios o contratistas.

También hay impactos transversales que se conjugan con temas ambientales como la pérdida de medios de subsistencia, el deterioro de la salud ocasionado por la contaminación generada por el proyecto, inseguridad alimentaria por la misma razón, pérdidas de especies emblemáticas y patrimonio cultural. Todo lo anterior genera afectaciones al derecho a la salud, a la vivienda, agua y saneamiento, a la alimentación, a un medio ambiente sano, agrarios, de acceso a la cultura, al trabajo, entre otros; pero no hay que olvidar el derecho a la reparación integral del daño, y a la tendencia de proteger, respetar y reparar cualquier afectación a los derechos fundamentales como responsabilidad del Estado y de las empresas. Como puede verse muchos de los efectos ambientales se entrelazan con efectos sociales.

Se debe distinguir entre los procesos de cambio social y los procesos de impacto social,²⁶ pues los primeros son los que se generan con la actividad extractiva, como los de tipo demográfico, económico, geográfico y sociocultural, cuyos impactos pueden ser positivos o negativos, intencionales o no, dependiendo de las condiciones de la localidad de estudio, del tipo de actividad extractiva y de las acciones realizadas por organismos públicos o privados. Pueden ser directos cuando resultan del proceso de cambio social, o indirectos cuando afectan las funciones que tiene el ambiente para las personas. El desafío es anticipar las posibles consecuencias de los cambios sociales que resulten de la actividad energética.

iii. Prefactibilidad, etapa en la que se analizan los aspectos anteriores para seleccionar la mejor opción.

iv. Factibilidad y planificación, se determina la viabilidad y rentabilidad económica del proyecto.

v. Construcción es la ejecución del proyecto, e incluye las etapas de preparación del sitio, construcción, pruebas operativas, entrega para la operación.

vi. Operaciones y mantenimiento es la etapa en la que se cumple con el objetivo para el que fue concebido.

vii. Cierre, paro de actividades, limpieza de equipos, inertización, desmantelamiento, limpieza del sitio, y en su caso remediación.

²⁶ Malies Van Schooten *et. al.*, “Conceptualizing Social Change Processes and Social Impacts”.

Por lo anterior, los procesos de evaluación del impacto social deben pasar por varias etapas:²⁷ 1) se investiga en fuentes secundarias sobre la zona geográfica, límites municipales, problemáticas, variables y personas clave en la localidad para estructurar un diagnóstico o estudio de línea base; 2) se obtiene información de fuentes primarias sobre el modo de vida, rasgos socioculturales, características de salud, bienes y propiedades, temores y aspiraciones de la población y los aspectos ambientales, políticos, comerciales y económicos de la localidad para complementar el diagnóstico o estudio de línea base; 3) se estiman las amplitudes de los impactos probables y las posibles respuestas de la población; 4) se buscan opciones para reducir o eliminar impactos negativos; 5) se minimizan o reducen los impactos negativos, o se busca la compensación de las partes afectadas (que puede ser en efectivo, empleo, reubicación o cualquier otra opción que se estime que sea del mismo valor que el daño causado); 6) se diseña un sistema que permita dar seguimiento a los impactos sociales (debe incluir una lista de impactos sociales por orden de prioridad, las formas de monitoreo y frecuencia del monitoreo, los responsables del monitoreo, e indicadores de desempeño que midan el impacto social en forma efectiva e informativa) y por último 7) se reportan los resultados para que todos los involucrados tengan conocimiento de los impactos, así como de los planes, acuerdos y acciones que se han llevado a cabo durante el proceso de evaluación.

II.2. Actores e intereses sociales involucrados en proyectos energéticos

Para los procesos de evaluación de impacto social es indispensable la identificación de los intereses de los actores involucrados, ya sea voluntaria o involuntariamente, debido al espacio que habitan. Ludger Brenner, propone clasificar a los actores involucrados a partir de sus intereses y la dirección que tienen. Asimismo, enfatiza el papel mediador y conciliador que debe representar el sujeto entendido como institucional estatal, puesto es el que tiene la facultad de armonizar los intereses.²⁸ Esto con la intención de encontrar nuevas formas que sean eficaces y socialmente balanceadas, con las que sea

²⁷ Antonio Arce Gómez *et. al.*, “Social Impact Assessments: Developing a Consolidate Conceptual Framework”; Nick Taylor *et. al.*, “Undertaking Longitudinal Research”.

²⁸ La institución tiene la responsabilidad de propiciar que se lleguen a tomar las decisiones menos injustas. Esto no quiere decir que la institución sea justa, simplemente que cumple con su consigna.

posible alcanzar soluciones a los problemas socioambientales que existen en la actualidad a la luz de la gobernanza ambiental y la política ecológica.

Al igual que Zárata, Brenner considera que los asuntos de proyectos de desarrollo en territorios determinados constituyen una situación que requiere de política (pues como la primer autora demostró, que todo lo político surge debido a los diversos intereses que se generan entre los diversos grupos que conforman una comunidad, lo que la polariza y genera conflictos; además si se suman actores externos que son los que introducen a la comunidad inquietudes e inestabilidades generadoras de estos puntos de tensión, y todo esto puede entenderse como política), y según Brenner, específicamente política-ecológica, para lo que el punto central es la conceptualización e identificación de los actores involucrados, a través de sus intereses, motivos, estrategias de acción y conflictos con respecto al uso de recursos, lo cual es una condición para que cualquier conflicto se pueda llegar a resolver.

El autor comenta también que los actores más débiles, por lo general, no pueden actuar libremente y por lo que requieren recurrir a actores más poderosos, de manera que sería erróneo considerarlos por completo impotentes o pasivos en torno a sus posibilidades para defender sus intereses.

Cuando se identifican las condiciones de los recursos antes mencionados, en las que se encuentran los diferentes actores involucrados en un proyecto energético, pueden entonces comprenderse las posturas en torno al proyecto, pues se “vería” objetivamente la realidad de cada actor y así responder a la dimensión de las “verdades” para estar en condiciones de acordar las mejores formas de conciliar los diversos intereses que están en disputa.

Los actores que pueden involucrarse en un proyecto energético pueden considerarse como individuos, unidades domésticas, empresas, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades locales. Una manera de clasificar a los actores también es partir de su ubicación en torno al área en la que habrá de instalarse el proyecto de desarrollo y aquellos que no están ubicados en un lugar, que sería el caso de las organizaciones e instituciones; y otra más sería aquella que sugiere distinguir entre actores que operan en los ámbitos local, regional, nacional y global, respectivamente.

Como se verá en el siguiente capítulo, la EvIS integra todos los elementos hasta este punto descritos, pues como objetivo principal tiene la consideración de los intereses de las comunidades anfitrionas afectadas por los proyectos

energéticos, de manera que el desarrollador proponga un plan de acción para la mitigación, eliminación si es posible, o bien indemnización dadas las afectaciones a las que se vean sometidos, buscando una resolución que brinde a la comunidad anfitriona aquello que pueda ubicarla en una situación justa en relación a lo que haya “perdido”. Veamos.

III. Evaluación de impacto social en materia energética

La EvIS se introduce al orden jurídico mexicano con la reforma energética de 2013-2014, siendo una de las novedades de gestión social que se incluyeron en este paquete legal para el sector energético, la cual ya había sido utilizada en otros órdenes jurídicos, principalmente en países de primer mundo, junto con la Evaluación de Impacto Ambiental, a principios de la década de 1970 en respuesta a los requisitos formales de la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) de 1969 de los EE. UU., bajo la influencia y liderazgo de la Asociación Internacional para la evaluación de impacto (IAIA), siguiendo la lógica de las evaluaciones de impacto ambiental pero con la intención de identificar las dinámicas sociales que se generan por los proyectos de desarrollo.

Este instrumento comienza su implementación en un contexto de desconfianza social, de violaciones a los derechos humanos y conflictos socioambientales previos, debido a que la participación social es nula o casi nula y las empresas o promoventes no suelen vincularse con la población. Se adoptó el instrumento sin tener pautas específicas para realizarlas y donde es común que estos proyectos se vuelvan un trámite más. Donde existe gran desigualdad y rezago social que pone en alerta a las comunidades y organización, además de la escasez de especialistas para desarrollar dicha labor, por lo que no se les ha exigido a las empresas hacerse responsables por los daños e impactos sociales.²⁹

²⁹ Entre 2012 y 2017, los asistentes mexicanos a las conferencias anuales de la IAIA presentaron 48 trabajos, de los cuales dos trataban el tema de la EvIS, otros dos abordaban la propuesta de involucrar comunidades en la toma de decisiones de proyectos y otros ocho la discusión de evaluaciones estratégicas, lo que ha permitido que Verduzco Chávez y Valenzuela clasifiquen a los especialistas de EvIS en México en dos grupos, el de los académicos y el de profesionales de diversas disciplinas con experiencia en EIA, lo que ha permitido la incorporación de antropólogos, expertos en políticas públicas y sociólogos. Basilio Verduzco Chávez y Valenzuela M. Basilia, “La medición a pequeña escala de los impactos sociales de proyectos de energía. Problemas metodológicos e implicaciones de política”, p. 6.

La EvIS cumple diversas funciones, pues además de evaluar y gestionar los impactos sociales como se ha señalado, permite el inicio de la gestión social comunitaria sana, ya que propicia un primer acercamiento de las empresas o proyectistas con las comunidades que les permitirá operar su proyecto en las mejores condiciones y con la aceptación social de las comunidades anfitrionas, y por lo tanto con la sociedad en general.

La Cooperación Alemana del Desarrollo Sostenible en México define a la EvIS es un análisis de carácter preventivo orientado a informar al solicitante respecto de los impactos sociales que pueden generarse con la ejecución de su propuesta, para que en caso de identificar impactos negativos se prevean las medidas correspondientes para mitigarlos, así como encontrarse en la posibilidad de implementar un plan de monitoreo, para que, en caso de resultar beneficiarios, realicen un seguimiento periódico adecuado de las medidas de mitigación como de los parámetros seleccionados para el monitoreo de los impactos sociales.³⁰

Por su parte, las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético (DACG's) establecen que la EvIS “es el documento que contiene la identificación de las comunidades y los pueblos ubicados en el área de influencia de un proyecto del sector energético, así como la identificación, caracterización, predicción y valoración de las consecuencias a la población que podrían derivarse del mismo, y las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes”.³¹

La finalidad de la EvIS es identificar puntos de acción en los que el sector privado o público pueda incidir y potenciar el desarrollo de las localidades a través de los programas de inversión, gestión y comunicación establecidos. Los proyectos de energía renovable se ubican precisamente dentro de este grupo de proyectos de negociación según la clasificación de Olmedo. La EvIS es una herramienta que establece situaciones y contextos que pueden ser considerados como elementos para el desarrollo de la zona durante la vida útil del megaproyecto, pero en la práctica esta herramienta no es capaz de dar certeza a los individuos ante los cambios que emergen de este tipo de proyectos de gran envergadura económica, política, técnica y ambiental.

³⁰ Cooperación Alemana al Desarrollo Sostenible en México, Metodología para la Evaluación de Impacto Social, p. 3.

³¹ Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético.

Las EvIS han tomado importancia a nivel internacional como un mecanismo que procura abarcar en medida de lo posible todos los aspectos que se involucren al llevar a cabo un proyecto de desarrollo, dado que todos éstos implican una afectación versus un beneficio futuro, siendo éste último el mayor de los conflictos por que hasta ahora la realidad ha demostrado que el beneficio resulta ser principalmente para los promotores del proyecto, pero los sujetos que se vieron afectados por los efectos del proyecto difícilmente obtienen beneficios.

Una característica importante es que la EvIS permite hacer un plan de gestión de los impactos sociales que se han analizado, y con ello hacer todas las consideraciones de las afectaciones a derechos humanos que surgirán, y con el establecimiento de las medidas de mitigación, se genera la oportunidad de identificar un mecanismo para proteger en lo posible los derechos humanos afectados.

Ante tal escenario es que se han establecido como obligatorias las EvIS a fin de garantizar la protección de derechos principalmente de los sujetos más vulnerables dentro del panorama de los proyectos de desarrollo, y el caso de México no es la excepción a partir de la reforma energética, incluyendo su legislación secundaria, y en especial, las DACG's sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético.

De acuerdo con la Corte IDH, los Estudios de Impacto Social y Ambiental:

(...) sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de las Evaluaciones de impacto no es sólo tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también, (...) asegura[r] que los miembros del pueblo (...) tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad (...), considerando la relación especial que tienen las comunidades con los territorios que habitan, la subsistencia económica, identidad, cultura y formas de espiritualidad pues desde la lógica de la interrelación, interdependencia e integralidad de los derechos, la afectación que se pueda causar a alguno de estos aspectos, indudablemente impactará en otros.³²

³² Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Estudios y evaluaciones de impacto social a la luz del marco de derechos humanos. El caso de la legislación de hidrocarburos y de la industria eléctrica*,

La misma CIDH establece como que la realización de los estudios de impacto es una obligación del Estado y no de otros actores; sea que los lleve a cabo por sí mismo,³³ o que los encomiende³⁴ a entidades independientes y técnicamente capacitadas, pero bajo su supervisión,³⁵ tarea que el Estado mexicano ha dejado en manos de los proyectistas, puesto que al imponerlo como requisito a los interesados, son éstos quienes deben encargarse de gestionar quién pueda llevar a cabo la EvIS, y el único mecanismo de control que tiene la autoridad es revisando los resultados, sin embargo, al ser las EvIS un proceso interdisciplinario, requiere de la supervisión de la autoridad en todo momento, para garantizar que el proceso no se corrompa y sea legítimo.

Lo anterior se considera una de las debilidades del funcionamiento de la EvIS en la legislación mexicana, en especial cuando se tiene el compromiso de “proteger, respetar y reparar” contra abusos de derechos humanos por parte de terceros, en específico, de las empresas.

El enfoque basado en derechos humanos por su parte, compromete al Estado mexicano a garantizar los derechos fundamentales, es decir, que atienda la obligación de brindar los instrumentos necesarios para la promoción, protección y respeto de los mismos, a través de los métodos que considere necesarios, ya sean políticas públicas, adecuación del orden jurídico, creación de organismos autónomos que atiendan la necesidad de permear el paradigma de derechos humanos, su respeto y protección en toda la sociedad, pues es el deber de cada persona también promover, proteger y respetar los derechos fundamentales.

Para lograr estos fines, la EvIS requiere del trabajo conjunto de diversas disciplinas como son derecho, sociología, antropología, demografía, estudios de desarrollo, estudios de género, geografía social y cultural, economía, ciencias políticas, derechos humanos, aplicados a través de una metodología so-

p. 18. También la CIDH ha enfatizado que los proyectos extractivos o de desarrollo generan una multiplicidad de impactos profundos y que alcanzan ámbitos muy distintos como el ambiental, territorial, espiritual, de salud y vida misma de los pueblos y comunidades, lo que nos lleva a demasiadas interrogantes que seguramente son los aspectos perfectibles de las EvIS llevadas a cabo a partir de 2018, por ejemplo ¿cómo se miden los efectos espirituales?

³³ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

³⁴ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252.

³⁵ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, *op. cit.*

cial y ambiental, lo que le convierte en un instrumento interdisciplinario con resultados transdisciplinarios.

Se debe llevar a cabo bajo ciertos criterios de veracidad y transparencia que determinen todos los aspectos a considerar para su correcta realización, y sus conceptos centrales son: cultura, comunidad, poder, derechos humanos, género, justicia, espacio y territorio, resiliencia, medios de vida sostenibles y capitales, así como las bases teóricas para los procesos participativos y los elementos que influyen en la forma en que se establecen las relaciones sociales.

La EvIS debe promover la equidad y la democratización a través de la invitación a todos los actores interesados desde la planificación del proyecto, puesto que la consideración de los miembros más vulnerables que serán afectados es primordial; para ello hay que reconocer y valorar la existencia de diversidad entre culturas y por tanto variedad de intereses de los sujetos implicados, para buscar la armonización de todos ellos, reconociendo su libertad de incidir en las decisiones que vayan a tomarse respecto del proyecto energético.

Es un proceso deliberativo, pues con él se busca tomar decisiones, llegar a acuerdos, bajo un contexto justo y transparente, por lo que se necesita información clara, objetiva y fundamentada por parte del implementador del proyecto, además de que sea honesta y veraz, de manera que los actores afectados puedan reflexionar certeramente sobre las posibles afectaciones a sus formas de vida, y de qué manera se pueden evitar, mitigar o resarcir de ser posible para así exigirlo; en complemento de esto los responsables de la toma de decisiones deben rendir cuentas. Todo lo anterior sirva para que los proyectos energéticos sean aceptables para todos los miembros de las comunidades que puedan beneficiarse o verse afectados por la intervención.

Conforme los *Principios* una EvIS estricta tiene que tomar en cuenta los derechos humanos, además de apreciar los intereses de todos los involucrados, buscar cómo se distribuirán las compensaciones por impactos y beneficios de los proyectos con base en conocimiento y entendimiento concreto, por lo que la etapa informativa para la comunidad debe llevarse a cabo con total transparencia y honestidad, para visualizar los probables impactos sociales y los problemas que debido a éstos puedan devenir.

Las opiniones y puntos de vista de los expertos no deben ser la única consideración en las decisiones sobre los proyectos energéticos, pues en virtud del principio democrático y la gobernanza esperada, deben atenderse también las opiniones de todos los actores que participan del proyecto, independientemente de su postura, la idea es legitimar el proyecto con la aceptación de todos ellos, reconociendo que el objetivo principal de todo desarrollo deberá ser de resultados positivos, como la creación de capacidad, el empoderamiento y la realización del potencial humano y social.

Es importante mencionar que en la implementación de la EvIS se parafrasen diversos principios internacionales reconocidos y aplicados en materia ambiental como el principio precautorio, el principio de incertidumbre, equidad intra generacional e intergeneracional; el reconocimiento y preservación de la diversidad, la internalización de costos, principio de quien contamina paga, principio de prevención, principio de protección y promoción de la salud y la seguridad, principio de integración multisectorial y el principio de subsidiariedad.³⁶

También se tiene que tomar en cuenta el Convenio 169 ha sido el principal tratado internacional sobre derechos de los pueblos indígenas y ha sido abrazado por dichos pueblos como herramienta fundamental para su defensa frente a los abusos de los Estados. En comunión con el citado Convenio, el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos y la el 119 de la Ley de Energía Eléctrica establecen la consulta previa a comunidades y pueblos indígenas como obligatoria, y también debe informarse en la EvIS.

Para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos energéticos que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares, la EvIS debe considerar impactos económicos, posibles impactos en sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, consideraciones de género, consideraciones generacionales, aspectos de salud y seguridad, efectos en la cohesión social, estilos de vida tradicionales, impacto posible en el acceso a los recursos genéticos como medio de vida.

Con la adopción de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, se reconoce que las empresas públi-

³⁶ Vid., José Juan González Márquez, *Nuevo derecho energético mexicano*.

cas, privadas o mixtas como órganos especializados de la sociedad, tienen la responsabilidad fundamental de respetar los derechos humanos y cumplir con las leyes. A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debe incluir consultas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas, apoyándose de expertos en derechos humanos.

Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas que violenten los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas, para lo que los Principios Rectores sugieren asignar la responsabilidad de prevenir esas consecuencias a los niveles y funciones adecuados dentro de la empresa; que la adopción de decisiones internas, las asignaciones presupuestarias y los procesos de supervisión permitan ofrecer respuestas eficaces a esos impactos. Esta evaluación solo puede ser eficaz si el compromiso político de la empresa con los derechos humanos ha permeado en todas las funciones pertinentes de la empresa.

Existe un fuerte consenso sobre cómo se ve la “buena” práctica de EvIS: es participativa; apoya a los pueblos afectados, proponentes, agencias reguladoras y de apoyo; aumenta su comprensión de cómo se produce el cambio y aumenta su capacidad para responder al cambio; y tiene un amplio conocimiento de los impactos sociales. Se considera fundamental que la visión de toda EvIS sea pensar en mejorar las vidas de las personas afectadas, y con mayor consideración a quienes se encuentran en vulnerabilidad.

El enfoque tradicional de la EvIS es intentar minimizar el daño, lo que no garantiza la aceptación del proyecto, o que no se generen los daños, lo que se pretende al final es aumentar los beneficios en un proyecto, de manera que se cubran diversos aspectos como son la adaptación de la infraestructura para que también satisfaga las necesidades de las comunidades anfitrionas; que se generen fondos de inversión social local para apoyar procesos de desarrollo social sostenible, con el fin de establecer planes de desarrollo comunitarios estratégicos; un compromiso genuino para maximizar oportunidades para el contenido local (esto es, empleo para la población local y compras locales) al permitir que empresas locales suministren bienes y servicios; y capacitación

y apoyo a la población local. En los casos en que para llevar adelante un proyecto se deba reasentar a la población, es fundamental garantizar que, luego del reasentamiento, se restablezcan y se mejoren sus medios de subsistencia. Sin duda todos estos aspectos contribuyen a la evaluación de los estándares de desempeño social tanto en la generalidad del proyecto, como en las diversas etapas de la cadena de suministro.

Por el hecho de que las EvIS se valen de mecanismos participativos, que involucran a los diversos sujetos involucrados, si se hacen de forma transparente, exhaustiva e informada, se promueve el ejercicio de la gobernanza de los interesados en los proyectos, lo que permitirá que se conviertan en actividades autogestoras que se ajustan a los parámetros establecidos por las autoridades, y en las que se considera todas y cada una de las posibles consecuencias y afectaciones para evitarlas, o bien, mitigarlas con planes que incluyan las diversas perspectivas de los sujetos implicados.

No obstante, hay que considerar también que este instrumento tiene aún debilidades. La más importante es que sea elaborada por parte del promotor, dado que esto constituye un conflicto de interés porque la empresa, que es la principal e interesada en que se concrete la implementación del proyecto, buscaría que los resultados de la EvIS sean completamente favorables a ella, lo cual es contrario a uno de los principios establecidos en los Principios, que es la obligación de los Estados de ser los encargados de la realización de las EvIS.

Es necesario considerar el establecimiento de sanciones en caso de falsificación de información, de no atención a los planes de gestión social registrados, que la recogida de información no se haya realizado de manera exhaustiva, o ante la falta de seguimiento a los compromisos contraídos con la autoridad y con la sociedad.

Esto señala que la misma autoridad es la que entiende a la EvIS solo como un requisito administrativo más que dota de legitimidad al proyecto, y no como un proceso que garantiza la sostenibilidad de un proyecto de desarrollo, en este caso del sector energético.

Siguiendo la idea del seguimiento y la evaluación, para la sociedad civil no se han generado mecanismos a través de los cuales también sean responsables de supervisar el apego a los planes de gestión social, y que los resultados sean acordes a lo estipulado en la EvIS, y que tenga las vías para informar de ello

al Estado para que se tomen las acciones contra el incumplimiento por parte de los promoventes.

Sobre la intervención por parte de los niveles estatal y municipal, no hay canales para ello, pues es la EvIS es requisitada por el orden federal, que da a conocer a los órdenes estatal y municipal con la finalidad de que conozcan lo que habrá de llevarse a cabo en sus territorios, pero no les otorga una participación activa en la que también se les otorguen facultades de seguimiento y supervisión a las obligaciones contraídas.

Las fortalezas y debilidades que se acaban de revisar dan pie a asegurar que este instrumento es perfectible, porque en efecto, con las debilidades que giran en torno a los procesos de EvIS se corre el riesgo de que los objetivos sostenibles que se pretenden no se logren, y los proyectos energéticos sigan siendo considerados como enemigos de las poblaciones, generando caos social.

V. A manera de conclusión

Para una política energética nacional que se enmarque en los criterios del paradigma de la sostenibilidad, es indispensable que la administración actual aproveche los instrumentos jurídicos de gestión social que se encuentran en la legislación doméstica, en el caso específico, la EvIS, con la que como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo (sin hacer un estudio de profundidad técnica), brinda las posibilidades para promover resoluciones a los conflictos derivados de los impactos sociales que generan los proyectos energéticos que están en marcha, así como para prevenir conflictos de proyectos de los que se evalúa su viabilidad.

Es indispensable que este proceso de evaluación esté a cargo de la autoridad, no de los proyectistas, de manera que la responsabilidad de llevar a cabo el proceso bajo todos los parámetros que ya se han explicado quede en la misma autoridad, la cual debería llevar a cabo un trabajo interdisciplinario, pues como se ha explicado, este proceso de evaluación requiere de conocimientos y herramientas de diversas disciplinas para ser realizado con seriedad, y que de esta manera tenga los alcances previstos desde la doctrina.

Debe fortalecerse la exigibilidad de las EvIS desde la ley, es decir que se establezcan en las leyes secundarias las consecuencias de que no sea realizada

bajo los parámetros de todo su marco jurídico, pues no están prescritas, además de que no se han establecido tampoco los parámetros bajo los cuales la autoridad puede dar seguimiento al cumplimiento del plan de gestión social que proponga el proyectista a través de la EvIS para cada una de las etapas del proyecto energético.

Otro aspecto que puede reforzarse es la revisión de las evaluaciones de impacto social por la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial DGISOS, puesto que el hecho de que se tenga la atribución de generar observaciones y recomendaciones, pero el no tener la facultad de sancionar y prohibir, le resta coercibilidad a la EvIS, y por tanto eficacia. Se requiere de un equipo interdisciplinario para su revisión, análisis y en su caso aprobación que haga un estudio de la EvIS exhaustivo, que en verdad se cerciore de la veracidad de los datos, del análisis que se haga de los impactos sociales, del cumplimiento de la perspectiva de derechos humanos que se incluya en el plan de gestión social y su viabilidad en todas las etapas, así como la determinación de los mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de este plan de gestión social.

También es necesario un equipo que, una vez que el proyecto haya terminado (en caso de ser temporal), audite el cumplimiento de las medidas de reparación que se hayan previsto en el plan de gestión social no solo a nivel territorial que haya abarcado el proyecto, sino a nivel poblacional. Es decir, que se identifiquen los impactos sociales que llegaron a las personas y la forma en que estos se han ido desarrollando, ya sean impactos negativos o positivos, para que, en caso de existir responsabilidad por no haber obtenido los resultados previstos con las medidas de mitigación, los proyectistas, bajo el principio de responsabilidad social hagan lo conducente. Al respecto, considero valiosos los observatorios de las diversas instituciones de investigación, entre estos nuestra Universidad.

Por todo lo anterior, se considera una ventana de oportunidad para fortalecer la política energética en un marco de sostenibilidad a través del robustecimiento de la EvIS, lo cual puede lograr con el fomento de la interdisciplinariedad del equipo revisor de estos procesos en la DGISOS, incluso con apoyo de la misma academia como testigos externos. Además, sería factible pensar en facultades sancionadoras a la DGISOS para el caso de no cumplimiento con el Plan de Gestión Social en cada una de las etapas del proyecto energético.

Así pues, el establecimiento de la EvIS es una atinada oportunidad para los proyectos energéticos nuevos, y por tanto para el fomento de la transición energética, ya que debe llevarse a cabo con la perspectiva de derechos humanos, lo que no quiere decir que evitará la afectación a ciertos derechos fundamentales, sino que con prevención se pueden buscar las medidas que reparen los daños para que los afectados mantengan su capacidad para vivir de manera digna, readaptando sus formas de vida en condiciones nuevas generadas por la implementación de un proyecto del sector energético, y por lo tanto, generando un contexto no de imposición, sino de cierto margen de libertad en el que los afectados cuenten con la posibilidad al menos de opinar respecto de un proyecto energético.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Burton, John. *La resolución de conflictos como sistema político*. Virginia, Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos, George Mason University, 2010.
- CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009.
- Chanona Burguete, Alejandro. “Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Seguridad Humana: los referentes del Bienestar y de la Seguridad de las Personas”. *De los objetivos del desarrollo sostenible*, Alejandro Chanona Burguete (coord.), UNAM, 2017.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Estudios y evaluaciones de impacto social a la luz del marco de derechos humanos. El caso de la legislación de hidrocarburos y de la industria eléctrica*, 27 mayo de 2021.

Electrónicas

- Cámara de Diputados. “Realizan Foro 22 de la reforma eléctrica: “Electricidad como derecho humano de rango constitucional””. Boletín No. 1087, 21 de febrero de 2022. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/realizan-foro-22-de-la-reforma-electrica-electricidad-como-derecho-humano-de-rango-constitucional->
- García Trejo, Juana. *La energía eléctrica como un derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tesis de maestría, Universidad Michoacana, febrero de 2019. http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/1384

González Márquez, José Juan. *Tratado de derecho ambiental mexicano. Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, Serie Estudios, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, CDMX, UAM, 2017.

_____. *Nuevo derecho energético mexicano*. CDMX, UAM, 2015.

Global Atlas of Environmental Justice. “México. 219 cases have been reported so far”. <https://ejatlas.org/country/mexico> (consultado el 5 de octubre de 2023).

Navia, Diana. “La CFE dará a sus plantas hidroeléctricas el presupuesto más alto en 10 años”. *Expansión*, 30 de septiembre de 2020. <https://expansion.mx/empresas/2020/09/30/cfe-dara-plantas-hidroelectricas-presupuesto-alto-10-anos> (consultado el 20 de octubre de 2023).

Osorio Londoño, Iverson. *Impactos ambientales, sociales y económicos de las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) en Antioquia*. Tesis de maestría, Universidad EAFIT, 2017. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11732/OsorioLondo%C3%B1o_Iverson_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Presidencia de la República. “CFE y PEMEX vuelven a ser del pueblo de México: Presidenta firma leyes secundarias que revierten reforma energética de 2013”. 29 enero de 2025. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/cfe-y-pemex-vuelven-a-ser-del-pueblo-de-mexico-presidenta-firma-leyes-secundarias-que-revierten-reforma-energetica-de-2013?idiom=en>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Acceso a la Energía. Acceso a la electricidad”. <https://undp.org/energy/our-work-areas/energy-access/access-electricity> (consultado el 16 de septiembre de 2023).

_____. “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en acción”. 2024. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

_____. PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1990. Bogotá-Colombia, Tercer Mundo Editores, 1990. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapcglclefindmkaj/https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostats.pdf>

Sánchez, Cecilia. “El derecho a la energía como un derecho fundamental I”. *SBlogs, Desconexión nuclear*, 25 de febrero de 2019. <https://www.elsaltodiario.com/desconexion-nuclear/el-derecho-a-la-energia-como-derecho-fundamental>

Secretaría de energía. “Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2023-2037”. 29 de mayo de 2023.

SENER, Proyecto de “Evaluación de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios”. 12 de julio de 2024. <https://www.gob.mx/sener/articulos/proyecto-de-evaluacion-de-la-estrategia-de-transicion-para-promover-el-uso-de-tecnologias-y-combustibles-mas-limpios-2024-370970?idiom=es>

Taylor, Nick, Colin Goodrich, Gerard Fitzgerald y Wayne Taylor. “Undertaking Longitudinal Research”. *Elgaronline*, 29 de julio de 2003. <https://china.elgaronline.com/display/1840649356.00013.xml>

The Sustainable Development Goals. “7 Affordable and Clean Energy”. 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>

Vázquez Pérez, Joel Tonatiuh. “Cambios de reglas en la adquisición de Certificados de energías Limpias: Consecuencias de la política eléctrica”. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C. <https://ciep.mx/nCBI> (consultado el 1 de octubre de 2021).

Zamora Velázquez, Juan Manuel. *Megaproyectos de energía en territorios indígenas. Un desafío para la justicia en México*. Tesis doctoral. Universidad de Alicante, España, 2019. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/102171>.

Hemerográficas

Arce Gómez, Antonio, Jerome D. Donovan y Rowan E. Bedggood. “Social impact assessments: Developing a consolidate conceptual framework”. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 50, enero 2015, Australia, pp-85-94.

Castro Figueroa, Fernando Manuel. “Análisis jurídico sobre la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional”. *Análisis Jurídico y seguimiento de normas emitidas durante la pandemia Covid-19*, UNAM, México, 2021.

Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México, Metodología para la Evaluación de Impacto Social. Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Green Momentum.

Kriesberg, Louis. “Reconciliation: Aspects, growth, and sequences”. *International Journal of Peace Studies*. Vol. 12, No. 1, 2007.

Olmedo Neri, Raúl Anthony. “Análisis del marco normativo en los megaproyectos: La Evaluación de Impacto Social”. *Movimientos sociales y cultura rural*, Núm. 73, enero-junio 2019, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 147-177.

Romero Michel, Jessica, “El derecho humano al desarrollo y su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *De Jure*, No. IV-18.

Van Schooten, Marlies, Frank Vanclay y Roel Slootweg. “Conceptualizing social change processes and social impacts”. *The international handbook of social impact assessment*. Inglaterra: Edward Elgar Publishing, 2003.

Vanclay, Frank. “Principios Internacionales para la Evaluación del Impacto Social”. *Evaluación de Impacto y Evaluación de Proyectos*, Vol. 21, No. 1, 2003.

Verduzco Chávez Basilio y Valenzuela M. Basilia. “La medición a pequeña escala de los impactos sociales de proyectos de energía. Problemas metodológicos e implicaciones de política”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXVIII, Núm. 2, 2019, pp. 377-406.

Zárate Arroyo, Alma Adriana. *Necesidad energética y aceptación social de las energías renovables, estudio de caso: Campo geotérmico “Cerritos Colorados” en el Bosque la Primavera, Jalisco, México*. Tesis de maestría, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Sustentabilidad (CIEMAD), IPN, 2017.

Legislación

Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado 15 de mayo de 2024 en *el Diario Oficial de la Federación*.

Corte IDH. Caso *Saramaka vs. Surinam* (*Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*). Sentencia del 12 de agosto de 2008.

Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004, en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 01 de abril de 2024.

Ley de Hidrocarburos, publicado el 11 de agosto de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 01 de abril de 2024.

Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética, publicada el 28 de noviembre de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 07 de junio de 2013.

Ley de Transición Energética, publicada el 24 de diciembre de 2015, en el *Diario Oficial de la Federación*.