

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LA REGULACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIALES EN LA REFORMA
ENERGÉTICA DE 2013 Y LA LICENCIA SOCIAL PARA OPERAR COMO
MEDIDA COMPLEMENTARIA AL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

ANA JACQUELINE LÓPEZ BROCKMANN

DIRECTORA DE TESINA

DRA. MIRIAM GRUNSTEIN DICKTER

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO, 2017

Agradecimientos

A Dios, porque sin él, sin su constante acompañamiento y presencia en mi vida, ningún logro habría sido posible. Su escucha y amor han sido mi fortaleza y apoyo en este trayecto llamado vida.

A mi papá, Alejandro, quien fue la fuente de inspiración para la elaboración de este proyecto. Su vocación y congruencia por la lucha social que ha encabezado como defensor de comunidades en diversos litigios fue, en gran parte, la razón detrás de esta investigación. Además, agradezco sus palabras de cariño y aliento que han sido mi puerto seguro en los años que he vivido en la Ciudad de México; sus cartas y correos siempre llenan de luz y esperanza mis días. Te quiero, pa.

A mi mamá, Jacqueline, porque su amor en sus distintas facetas de madre, amiga y confidente, han sido la base de mi crecimiento personal y profesional. Su esperanza en mí, paciencia infinita, escucha en mis noches de vela y espíritu inquebrantable, son el ejemplo de la mujer profesionista, esposa, madre e hija a la que aspiro ser. Te quiero, ma.

A mis hermanos, Alejandra y Pablo, a quienes admiro por su sensibilidad, espíritu aventurero y originalidad. Quienes siempre me han demostrado un apoyo incondicional en los momentos más difíciles que he atravesado.

A mi ex jefa, profesora, directora de tesis y amiga, Miriam Grunstein, por haberme guiado a lo largo de esta travesía, y quien ha sido para mí ejemplo de congruencia profesional y personal. Cuya alma indomable admiro por su autenticidad y chispa inapagable. Siempre estaré agradecida por su presencia en mi vida, pues sin usted nada de esto habría sido posible.

A mi Tatis, por ser ejemplo de una mujer excepcional, pues no he conocido persona alguna que logre enfrentar las adversidades de la vida con la fortaleza, alegría y esperanza con las que ella lo hace. Su carisma, sabiduría, espiritualidad y ternura infinita me inspiran y llenan de alegría.

A mi abuelo Guillermo (q.e.p.d.), quien admiré por su forma de ser, fascinación por la naturaleza y sencillez. Como él nadie, te extraño abuelito. A mis tíos Memo, Ana y Jenny,

porque de distintas formas me demostraron un cariño que sólo viene de aquellos que llamas familia.

A mi tito, Adolfo, quien me dio alas para engrandecer los ojos de orgullo con los que siempre me vio. A mi abuelita, Ana María (q.e.p.d.) por enseñarme con su silencio la virtud de la prudencia. A todos mis primos y tíos López, por acompañarme con risas, fiestas y constantes bromas, demostrando siempre una unidad excepcional.

A mi segunda familia: los Pérez-Teuffer Alarcón. A ellos les agradezco su generosidad y cariño absoluto. Una familia que apenas conociéndome aquel verano de 2011, decidí abrirme por completo las puertas de su casa. En más de un ocasión llegué devastada, cansada o agobiada, y siempre hubo alguien que me aconsejara, me tendiera la mano o que simplemente permitiera sentarme a su lado y sentir la compañía de la extraordinaria familia que son. A ustedes, simplemente, gracias.

A mis amigas, hermanas y cómplices, Anita y Danielilla, por aceptarme con la locura que llevo adentro, por su amistad incondicional, y quienes siempre han sabido extenderme la mano y tocar mi corazón con su forma tan peculiar de ser. Agradezco su valor para regañarme cuando lo necesitaba, sus consejos en medio de mis cismas personales y el que siempre supieron tenderme un abrazo para saber que su cariño y amor está presente sin importar las circunstancias de nuestras vidas.

A Adrián, por su amor, generosidad y apoyo. A quien admiro por su nobleza, sensibilidad y por un corazón receptivo. A pesar del corto trayecto que llevamos juntos sus consejos han sido fuente de sabiduría, y su paciencia y brazos un sólido soporte. Simplemente gracias por ser tú y aceptarme por quien soy yo.

A Monch, Alvarito, Xime y Ale Trujillo, por sus interminables bromas, acompañamiento y cariño; porque las risas, los pleitos en “El Hoyo”, y su amistad han sido un regalo extraordinario.

A Antonio, cuya amistad se convirtió en un pilar de mi vida. Por las risas que compartimos de camino al trabajo; los fines de semana de tesis (sin los cuales esta investigación no habría sido posible); por su escucha y apoyo; por sus enseñanzas, regaños y bromas. Gracias.

Al Dr. Guillermo Alejandro Gatt Corona y todos los miembros de la Notaria 120 de Guadalajara, Jalisco, por haberme dado un espacio y la oportunidad de trabajar con ustedes en una época en que necesitaba el cobijo y compañerismo que cada uno me proporcionó.

Al Licenciado José Luis Zambrano Porras, por haberme dado la oportunidad de trabajar con él, y aprender y disfrutar la pasión por el litigio. Quien me ha enseñado la importancia de ser cuidadosos con todos los aspectos laborales que uno desempeña. Gracias por haberme dado un lugar en su despacho.

A todos los miembros del despacho Zambrano y Abogados S.C., que me ayudan no sólo a ser mejor abogada, sino mejor persona, pues me han escuchado, aconsejado, acompañado y sobre todo aguantado estos últimos años: Mauricio Castillo, Alberto Flores, Hiram Cervantes, Luisa Castillo, Ariel y Maribel Rodríguez. Los quiero mucho.

A todos los profesores del CIDE, pues la formación de cada uno de los alumnos, entre ellos, la mía, se debe a su constante esfuerzo y dedicación. En especial, quiero agradecer a los miembros de la División de Estudios Jurídicos y profesores externos que tuvieron un acompañamiento más cercano en mi formación como abogada: Jimena Moreno, Ximena Medellín, María Solange Maqueo, Ana Laura Magaloni, Alfonso Pasapera Mora, Werner Vega Trapero. Asimismo, reconozco y agradezco el apoyo que los estudiantes de derecho obtuvimos a lo largo de la carrera de Carina Reyes.

A mis amigas Paulina, Fer Camarena, Mafer, Grisel, Fer Solís y Andrea Castro, por enseñarme que las amistades duraderas se pueden conservar a pesar de los años y sin importar la distancia.

A todos aquellos amigos y compañeros que conocí a raíz de la decisión que tomé el 16 de febrero de 2015.

Índice

Capítulo I. Introducción: planteamiento del problema.	1
Capítulo II. La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013 y la apertura del sector desde una perspectiva neoinstitucionalista.	6
2.1. La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013.	7
2.2. Análisis neoinstitucional de la apertura del sector energético.	10
Capítulo III. Algunos conflictos sociales anteriores a la Reforma Energética del 20 de diciembre de 2013.	16
3.1. El Corredor Eólico del Istmo.	19
3.2. La Parota y la Yesca, violencia e ineficiencia generada desde el ámbito organizacional (CFE).	26
3.2.1. La Parota	30
3.2.2. La Yesca.	35
3.3. Reflexiones finales.	39
Capítulo IV. Marco institucional vigente del Sector Energético y análisis de los distintos instrumentos que conforman el mismo.	41
4.1. Capítulo del impacto social y desarrollo sustentable en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica, y sus respectivos reglamentos.	43
4.1.1. Ley de la Industria Eléctrica y Ley de Hidrocarburos	43
4.1.2 La regulación de la EIS y la Consulta Pública en los Reglamentos de la LIE y LH.	46
4.2. Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético.	49
4.2.1. Principales obligaciones del promovente	50

4.2.2. Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales.....	51
4.2.3. Plan de Gestión Social.....	52
4.3. Reflexiones finales.....	53
Capítulo V. Licencia Social para Operar.....	55
5.1. Un término que surge como una simple metáfora.....	57
5.2. Definición y principales características de la LSO.....	59
5.2.1. Es intangible y espacialmente diversa.....	60
5.2.2. Es dinámica y flexible.....	61
5.2.3. Es un permiso.....	62
5.3. ¿Quién la otorga? ¿Cómo se obtiene?.....	63
5.3.1. Legitimidad como el mínimo indispensable.....	66
5.3.2. Aceptación: Límite entre la legitimidad y frontera con la credibilidad.....	68
5.3.3. Aprobación: Límite entre la credibilidad y frontera con la confianza.....	69
5.4. ¿Por qué es importante obtenerla?.....	75
5.4.1. Importancia desde el punto de vista empresarial en relación con la reputación de una empresa.....	76
5.4.2. Importancia desde el punto de vista de acceso a los recursos y acceso a fuentes de financiamiento.....	77
5.4.3. Retraso en la ejecución de un proyecto y pérdida de confianza con los inversionistas.....	78
5.5. Distinciones entre LSO, Consulta Previa Libre e Informada y permisos legales.....	79

5.5.1. Distinción entre los permisos legales y la LSO, aplicación de la EIS al caso concreto.	79
5.5.2. Distinción de la LSO con la Consulta Previa Libre e Informada.	82
5.6. Casos en los que la aplicación de la LSO ha sido exitosa.	83
5.6.1. Innergex y la población Lil'wat.	83
5.6.2. Proyecto Tangguh.	84
5.7. Gestión de los impactos sociales en Chile.	85
5.8. Reflexiones finales.	90
Capítulo VI. Reflexiones finales	92
Abreviaturas.....	96
Anexos	98
ANEXO 1. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090716, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 24 de mayo de 2016.	98
ANEXO 2. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090816, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 16 de junio de 2016.	99
ANEXO 3. Historial de Factor de Planta de la hidroeléctrica La Yesca, enero 2013 a marzo 2016.	100
Tablas	101
Tabla 1. Distinción entre el capítulo “Del impacto social” contemplado en la Ley de Hidrocarburos y el capítulo “Del impacto social y desarrollo sustentable”, previsto en la Ley de la Industria Eléctrica.	101
Tabla 2. Distinción entre la regulación de la EIS en los reglamentos de la LH y LIE. ..	103

Tabla 3. Distinción entre la EIS y la LSO.	104
Tabla 4. Similitudes entre la industria energética mexicana y la chilena en materia de regulación de impactos sociales inherentes a los proyectos de infraestructura energética.	104
Figuras	106
Figura 1. Modelo propuesto por Susan Joyce para explicar cómo se obtiene la Licencia Social para Operar.	106
Figura 2. Pirámide propuesta por Ian Thomson y Robert G. Boutilier para explicar cómo se obtiene secuencialmente la Licencia Social para Operar.	106
Figura 3.- Modelo propuesto por Ian Thomson y Robert G. Boutilier para explicar las cuatro posibles formas en las que una red de grupos de interés puede estar organizada.	107
Bibliografía.....	108

Capítulo I. Introducción: planteamiento del problema.

Con motivo de la Reforma de 20 de diciembre de 2013 en materia de energía, la promulgación de nueve leyes y la modificación a doce leyes existentes,¹ se redefinieron las políticas dirigidas al sector energético mexicano y cambió el marco jurídico e institucional que lo regulaba.² La seguridad energética, la eficiencia productiva y económica, la sustentabilidad ambiental de la industria energética, entre otras variables insertas en el nuevo funcionamiento de ésta, ya no dependerán exclusivamente de Petróleos Mexicanos (en adelante, PEMEX), ni de la Comisión Federal de Electricidad (en lo sucesivo, CFE). Éstas – bajo su nueva denominación de Empresas Productivas del Estado– están ahora obligadas a confluir en un régimen de competencia con empresas privadas y públicas, nacionales y extranjeras.

El funcionamiento y desarrollo del nuevo régimen de competencia en el sector energético mexicano estará relacionado con la capacidad de los actores entrantes para contemplar en sus planes no sólo aristas de índole económico y político, sino también social y ambiental. Es decir, resulta importante que los nuevos agentes que participen en el sector, busquen y logren vincular sus objetivos económicos con los sociales, de manera congruente con la transición hacia un nuevo modelo institucional y organizacional.

En este orden de ideas, para que México pueda desarrollar su potencial energético, sin que éste se vea obstaculizado por conflictos de índole social, se requieren políticas y normas (formales e informales) incluyentes (tanto de actores públicos como privados) que

¹ Se promulgaron: Ley de Hidrocarburos; Ley de la Industria Eléctrica; Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética; Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Ley de Energía Geotérmica; Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. Se reformaron: Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; Ley de Asociaciones Público Privadas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas; Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley General de Deuda Pública; Ley Federal de Derechos; Ley de Coordinación Fiscal; Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. (Suhayla Bazbaz Kuri, “Beneficios sociales de los proyectos energéticos: una aproximación inicial desde el enfoque de cohesión comunitaria”, trabajo presentado en el “Diálogo Interamericano: Repartición Estratégica de beneficios sociales de la Reforma Energética. Casos Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y México”, (3 y 4 de marzo de 2016): 45).

² Pedro Joaquín Coldwell, *Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México*, (México, D.F.: Fundación Colosio, 2014): 345.

permitan la negociación y aprobación por parte de los grupos de interés afectados por el desarrollo de proyectos energéticos.³ En efecto, una política y gestión adecuada de los impactos sociales⁴ asociados a los proyectos de infraestructura energética debe incluir no sólo la declaración de la importancia nacional de las obras de infraestructura energética, sino también un tratamiento justo de las indemnizaciones, reubicación física y el posterior desarrollo económico y social de las comunidades que se ven desplazadas o afectadas por su implementación; así como, una amplia difusión de los estudios que justifiquen su necesidad, las medidas tomadas para atenuar sus posibles efectos negativos, o bien, las medidas para potenciar sus beneficios para la población en general.⁵

Ahora bien, el cambio reciente en nuestra legislación en materia de energía a raíz de la Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013, debe concebirse no sólo desde una perspectiva utilitaria, en el sentido de la adquisición de nuevas fuentes de conocimiento o tecnologías; sino involucrar, igualmente, la necesidad de desarrollar marcos regulatorios e institucionales renovados y favorables para las nuevas oportunidades en el sector. También, la entrada de distintos actores hace imprescindible el análisis de los posibles conflictos socio-políticos que pueden presentarse entre actores privados/públicos y los grupos de interés afectados por el impacto implícito en el desarrollo de proyectos energéticos, ya que éstos generalmente transforman el ambiente, medios de subsistencia y las economías de las comunidades en los que se implementan.

En presencia de cambios institucionales radicales, como lo es una reforma estructural, las nuevas organizaciones que operen en el sector deberán estructurarse de modo que la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo se dé de manera coherente y evitando la

³ Alejandro Díaz Bautista, *Experiencias internacionales en la desregulación eléctrica y el sector eléctrico en México*, (México, D.F.: El Colegio de la Frontera Norte, 2005).

⁴ En este sentido, se entiende que los impactos sociales inherentes al desarrollo de proyectos de infraestructura energética son “todos aquellos cambios y consecuencias (positivas o negativas) en la población que resultan del desarrollo de proyectos y que pueden alterar la forma en que las comunidades y los individuos viven, trabajan, se relacionan entre sí y se organizan para satisfacer sus necesidades, incluyendo aquello que pueda afectar sus derechos, creencias y valores que rigen y organizan su cosmovisión, su entorno y sus contextos socioeconómicos y culturales”. Artículo 6 de las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético.

⁵ Roger Magar y Fernando del Río, “La encrucijada de la energía, opciones para el futuro”, en *Panorama Energético de México* (México, D.F.: Consejo Consultivo de Ciencias, Presidencia de la República, 2011).

disparidad que pudiere surgir entre cambio institucional y organizacional.⁶ En este sentido, en el segundo apartado del presente proyecto de investigación, se estudiarán las principales implicaciones de la Reforma Energética desde el enfoque neoinstitucionalista, para destacar la importancia y evidenciar las posibles consecuencias que puede tener la falta de adecuación entre organizaciones e instituciones; y en particular, las consecuencias de un marco institucionalmente débil en materia de regulación de impactos sociales.

Para enfatizar la necesidad que existía de que la Reforma Energética contemplara un cambio institucional en materia de impactos sociales, en el tercer apartado se analizarán los casos del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec, La Parota y La Yesca. Los cuales evidencian la ausencia que existía, tanto en la política energética, como en el marco normativo anterior a la Reforma, de una debida internalización de los impactos sociales en el desarrollo e implementación de proyectos de infraestructura energética y que, por ende, favorecían la presencia y generación de conflictos sociales.

El marco institucional y normativo en materia de impactos sociales previstos en la Reforma Energética, se analizará en el cuarto capítulo con el objetivo de poner de relieve por qué se considera que su regulación es insuficiente para lograr una adecuada relación entre la desarrolladora y comunidad, para ello se consideran los siguientes instrumentos jurídicos formales: 1) los capítulos sobre *Impacto social y desarrollo sustentable* contemplados tanto en la Ley de Hidrocarburos, como en la Ley de la Industria Eléctrica; 2) los capítulos *De la Evaluación de Impacto Social y la Consulta Previa* en los reglamentos de las leyes señaladas; y, 3) las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, con el objetivo de determinar si dichos mecanismos resultan suficientes para la planeación no sólo *ex ante* y de prevención, sino también durante la vida operacional de todo proyecto energético; o bien, si son consistentes con las nuevas prácticas

⁶ Sobre este punto se abundará en el segundo apartado (“La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013 y la apertura del sector desde una perspectiva neoinstitucionalista”). Sin embargo, se precisa que, aunque en términos coloquiales el concepto “institución” se ha utilizado como sinónimo de “organización”, para los propósitos de la presente investigación se asume la distinción puntualizada por la llamada “economía institucional”. Según este enfoque, las instituciones constituyen “las normas formales (leyes, reglamentos, ordenanzas) e informales (convenios, hábitos, códigos de conducta y prácticas internacionales), así como los mecanismos para asegurar su cumplimiento, conformando el sistema de incentivos que guía el comportamiento de individuos y organizaciones. Y las organizaciones son los grupos de individuos que actúan colectivamente para lograr objetivos comunes en el marco institucional vigente”. (Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 3-4).

internacionales en materia de regulación de los impactos sociales asociados a estos proyectos.⁷

Analizado el marco institucional vigente en materia de impactos sociales, y señalados los aspectos por los que se considera que éste podría presentar problemas al vincular los objetivos sociales con los económicos y políticos, se propone como mecanismo alternativo para subsanar la flaqueza institucional la Licencia Social para Operar (en adelante, “LSO”). Se afirma que sólo a partir de su implementación en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética se podrá lograr, en materia de impactos sociales, la coherencia entre cambio institucional y cambio organizacional, y con ello una debida transición al nuevo modelo de desarrollo implícito en la Reforma Energética.

Por lo que, en el último apartado se: i) retomará el origen del término LSO; ii) analizará su evolución en el sector energético; iii) esbozará una definición con base en la literatura que hay respecto del término; iv) desarrollarán las características comúnmente aceptadas de la LSO (*intangibilidad, dinamismo y el carácter de permiso*); v) estudiarán los componentes normativos (*legitimidad, credibilidad y confianza*) que han de considerar las desarrolladoras para establecer una relación sostenible con las comunidades y grupos de interés durante la vida operacional del proyecto; vi) la importancia que tiene su otorgamiento desde el enfoque de acceso a los recursos financieros, aquellos recursos necesarios para la operatividad del proyecto, y la disminución de conflictos socio-políticos; y, v) la afectación en el valor de la empresa, cuando su reputación se ve mermada por una mala diligencia de los impactos sociales inherentes a los proyectos que desarrolla, entre otros.

En este último capítulo se busca concluir que los costos de los conflictos sociales en la operación de los proyectos energéticos son innecesarios y evitables, siempre y cuando el desarrollador adopte las prácticas internacionalmente aceptadas respecto la debida diligencia e internalización de los impactos sociales.

El objetivo en esta sección radicará en comprobar la posibilidad de que la LSO se configure como una alternativa ante los problemas institucionales y organizacionales que

⁷ Jorge Flores Valdés, “Cogeneración, energía renovable y eficiencia energética: una oportunidad de desarrollo de infraestructura” en *Panorama Energético de México* (México, D.F.: Consejo Consultivo de Ciencias, Presidencia de la República, 2011).

pueden surgir en el sector mexicano, toda vez que se enfoca –principalmente, aunque no de manera exclusiva– en la relación entre comunidad y desarrolladora, proveyendo a ésta última de principios que pueden facilitar la operación de un proyecto energético.

Señalada la estructura del presente proyecto, éste buscará contestar la siguiente pregunta: ¿resulta necesario que las nuevas empresas en el sector cuenten con una Licencia Social para Operar? La hipótesis, en consecuencia, va encaminada a comprobar que, debido a que nuestro andamiaje jurídico no prevé la posibilidad de que los conflictos sociales se presenten aun cuando las operadoras cumplan con lo dispuesto en el marco jurídico vigente en materia de impacto social; y, aunado al hecho de que el marco institucional formal prevé esencialmente mecanismos *ex ante* a la vida operacional del proyecto para mitigar los impactos sociales –que no implican una continua evaluación de las aristas de índole social–, los nuevos agentes que entren al sector deberán seguir las prácticas internacionales en relación con la LSO.

Es relevante el estudio de la LSO ante el actual paradigma inscrito en la reforma de la industria energética mexicana, ya que la LSO no se presenta como una medida enfocada en la regulación pública, sino que se configura principalmente en un contexto en el que las empresas desarrolladoras, públicas y (ahora) privadas, nacionales y extranjeras, ya cuentan con la aprobación y permisos gubernamentales federales, y en el que, no obstante a ello, pueden carecer de *aceptación, credibilidad y legitimidad*⁸ por parte de las comunidades que se oponen al proyecto, pudiendo ocasionar a largo plazo mayores costos de operación y conflictos sociales. En efecto, en el caso mexicano, en el desarrollo de megaproyectos de infraestructura energética (especialmente en lo que se refiere a la energía renovables), en más de una ocasión se presentó la situación por virtud de la cual el Estado respaldaba al grupo inversor en oposición a la afectación que sufrían distintos sectores de la población; lo que provocó el origen de conflictos socio-políticos asociados a diversos proyectos de infraestructura energética.

⁸ En la literatura entorno a la LSO a estas características se les conoce como *componentes normativos de la LSO*.

Capítulo II. La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013 y la apertura del sector desde una perspectiva neoinstitucionalista.

El 20 de diciembre de 2013 se promulgó la Reforma Constitucional en materia de energía, y con ella se reestructuró la organización y regulación del sector. Producto de la globalización, innovación tecnológica, modernización de los servicios públicos, y tras varias décadas de un modelo energético monopólico,⁹ el año 2013 se configuró como un proceso de transformación de la industria energética mexicana tanto en ámbito nacional, como en el internacional.¹⁰ El debate constitucional planteó la necesidad de insertar a México en el mundo globalizado y contrarrestar, a partir de este nuevo enfoque, la vulnerabilidad organizacional, la incapacidad para renovar la organización de la industria, el atraso tecnológico, entre otros factores que, por las últimas décadas, habían aquejado al sector eléctrico y de hidrocarburos.¹¹

El marco institucional que regía el sector energético se desmanteló; los desafíos de la industria energética ya no se abordarán a partir de una industria cerrada, y el nuevo rector del mercado energético mexicano será el modelo abierto. Ante este renovado esquema, el debate constitucional enfatizó, por un lado, la necesidad de lograr de manera simultánea, la sustentabilidad y seguridad energéticas, así como la prosperidad económica;¹² y, por otro lado, con el fin de lograr lo anterior, se propuso el aumento de actores en la industria eléctrica y de hidrocarburos, a través de la apertura del mercado por medio de un régimen de

⁹ Entre las principales razones enfatizadas en el discurso político por las que se consideraba imprescindible abrir el mercado energético mexicano, está constante la supuesta necesidad de introducir importantes innovaciones, pues se sostenía que el retraso en el progreso técnico y tecnológico, habían dejado a México en una situación de desventaja frente a otras compañías transnacionales. De ahí, la afirmación del agotamiento del modelo monopólico y rentista, bajo el cual se había subyugado la industria energética mexicana por las últimas décadas.

¹⁰ KMPG, “Reforma Energética. La nueva realidad en México”, 6. Disponible en: <https://www.kpmg.com/MX/es/PublishingImages/E-mails-externos/2015/reforma-energetica-nueva-realidad/Reforma-Energetica-realidadMexico.pdf> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2016).

¹¹ Ángel de la Vega Navarro, “La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico”, 157. Disponible en: <http://www.depfe.unam.mx/p-cientifica/coloquio-erdal/06BAngdelavegaLt.pdf> (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2016).

¹² Maria van der Hoeven, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, en *Retos y perspectivas del sector energético en el mundo*, (México, D.F.: Fundación Colosio, 2014): 49.

competencia.¹³ Esta apertura se propició, en parte, para que México pudiera: i) participar exitosamente en un contexto económico global, extremadamente competitivo; ii) se redujeran los costos de los energéticos; y, 3) fuera factible alcanzar un mejor desarrollo social y económico para el país.¹⁴

2.1. La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013.

El dictamen por el que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y Estudios Legislativos (en adelante, el Dictamen) presentó un primer proyecto de decreto por el que se reformaban y adicionaban los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacó la necesidad existente de realizar cambios estructurales y de diseño institucional con el objetivo de garantizar cuatro aspectos centrales en la política energética mexicana: la seguridad de suministro, competitividad, sustentabilidad y viabilidad fiscal de la industria energética mexicana.¹⁵ Con base en los cuatro puntos enunciados, se presentaron por parte del Poder Ejecutivo Federal, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) los argumentos que fundamentaban por qué (si o no) se estimaba óptimo proceder (o no) con la Reforma en el Sector Energético.¹⁶

En este sentido, el dictamen hizo especial énfasis en que México se encontraba en una posición de desventaja al mantener las puertas cerradas de su industria para cualquier clase de inversión del sector privado en la cadena productiva de los hidrocarburos, y limitada (no cerrada) en el caso de la industria eléctrica. Por lo que, en dicho Dictamen se argumentó que,

¹³ Leonardo Beltrán, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, *La planeación para la transición energética*, (México, D.F.: Fundación Colosio, 2014): 287.

¹⁴ KMPG, “Reforma Energética. La nueva realidad en México”, 4. Disponible en: <https://www.kpmg.com/MX/es/PublishingImages/E-mails-externos/2015/reforma-energetica-nueva-realidad/Reforma-Energetica-realidadMexico.pdf> (consultado el 23 de marzo de 2016).

¹⁵ Secretaría de Energía, DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA (2013): 6.

¹⁶ Secretaría de Energía, DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA (2013): 6.

para detonar la competitividad en el sector era necesario modificar el modelo de gestión y organización, por medio de un incremento en la participación de la iniciativa privada (nacional e internacional) en la industria energética mexicana.¹⁷

En términos generales, la reforma energética tuvo entre sus principales ejes: i) otorgar al Estado los elementos necesarios para aprovechar al máximo todos los recursos con los que el país cuenta; ii) allegarse de nuevas tecnologías y de inversiones productivas; iii) acabar con los monopolios de Estado y en su lugar consolidar el nuevo esquema de *gobierno corporativo* liderado por PEMEX y CFE (bajo su nueva modalidad de Empresas Productivas del Estado); iv) ofrecer a los ciudadanos mejores condiciones de vida; v) detonar nuevas fuentes de trabajo en un ambiente de libre competencia; vi) impulsar el crecimiento de oportunidades de desarrollo de energías limpias, baratas y eficientes; vii) reducir el costo de la energía eléctrica y, consecuentemente, consolidar nuestra independencia energética; viii) abrir el mercado a agentes privados, entre otras.¹⁸

Para el propósito del presente proyecto de investigación debe destacarse que los ejes centrales de la Reforma plantean el problema de la poca vinculación que hubo en su discusión entre los fines sociales, con los económicos y políticos. El enfoque social de la Reforma al sector energético se limitó a establecer los beneficios para la sociedad mexicana en general,

¹⁷ Secretaría de Energía, DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA (2013): 6.

¹⁸ El resultado en materia de hidrocarburos versó, en esencia, en lo siguiente: i) reafirmar el principio constitucional de que la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo es de la nación; ii) las actividades de exploración y extracción ya no serían llevadas de manera exclusiva por PEMEX, sino que se permitiría la entrada de actores privados mediante contratos de utilidad y producción compartida y prestación de servicios, así como de licencias y asignaciones estas últimas a PEMEX u otra empresa productiva del Estado; iii) la adjudicación de los contratos se llevará a cabo mediante licitaciones, donde el criterio imperante para aquella prevalecerá a favor de quien ofrezca las mejores condiciones económicas para el Estado, entre otras. (Pedro Joaquín Coldwell, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México” en *La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México*, 188-189.)

En el caso del subsector energético: i) se consolida la apertura en el sector existente, estableciendo un régimen de libre competencia para la generación y comercialización de energía eléctrica; ii) además, se posibilita la participación de particulares, bajo modalidades contractuales, en el servicio público de transmisión y distribución que, conjuntamente con la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, se mantendrían como actividades exclusivas del Estado; iii) se busca garantizar el acceso universal a la energía eléctrica como una prioridad de la política energética, entre otras. (Roberto Ortega Lomelín, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, *Oportunidades para diversificar la matriz energética en México*, 352).

sin prever cuál sería su regulación en términos de impactos sociales locales. Lo cual, no puede equipararse a una debida regulación en materia de prevención, análisis e inclusión de los impactos sociales.¹⁹

En efecto, de la redacción del Dictamen no se infiere que se hubieren incluido las implicaciones sociales en la implementación de proyectos energéticos, ya que: hablar de seguridad energética, no implica hablar de protección de comunidades en los que se asientan los proyectos; garantizar la competencia en el mercado no impide que los actores se vean beneficiados a costa de las localidades en la que se asientan; establecer un andamiaje jurídico que regule los mecanismos contractuales entre Estado y empresa, no exime que éstos no tengan que contratar con los grupos de interés que puedan verse perjudicados; y, finalmente, contemplar fines sociales, no implica una debida inclusión de los grupos de interés perjudicados.

En términos generales, del análisis del Dictamen se advierte que éste se enfocó principalmente en los incentivos económicos y políticos que tiene el Estado para atraer inversiones al sector energético mexicano y, en consecuencia, el deseo de que éstos se alineen con los incentivos que tengan las empresas (privadas nacionales e internacionales, así como las Empresas Productivas del Estado), para invertir en el mercado de energía en México. No obstante, la afectación que podrían resentir las comunidades por el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, quedó ligeramente contemplada.

¹⁹ En efecto, los fines sociales, en relación con el desarrollo sustentable del sector, se redujeron a: i) como parte del desarrollo humano se debería garantizar el abasto de la generación actual de energía, sin comprometer el potencial de las futuras; ii) regular el uso social de la prestación de servicios relacionados al sector y los bienes de dominio de la Federación; iii) regular la inclusión dentro de la industria energética de los sectores tanto sociales, como privados; iv) aumentar la inversión y producción tanto en el sector de hidrocarburos como el de electricidad, y con ello, mejorar la calidad de vida de la población e incrementar la competitividad de nuestro país; v) lograr que la energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas mediante la creación de un "mercado de generación" para disminuir los costos, de modo que incrementen la productividad nacional y el bienestar social; vi) que las Empresas Productivas del Estado contemplen dentro de su objeto la creación de valor económico, con responsabilidad social y ambiental; vii) buscar la implementación de nuevas tecnologías en condiciones que sean económica y socialmente beneficiosa; viii) lograr una mayor producción y consumo de electricidad, sin incrementar los costos sociales, económicos y ambientales, entre otras. (Secretaría de Energía, DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA (2013): 26, 33, 69, 76, 168, 255).

El nuevo desarrollo institucional y organizacional del sector energético replantea radicalmente las relaciones y dinámicas entre: 1) las industrias privadas y públicas internacionales; 2) las industrias privadas nacionales; 3) las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias; 4) el Estado Mexicano; y, 5) los ciudadanos y grupos de interés afectados, por lo que, los impactos sociales de los nuevos proyectos de infraestructura energética inherentes a la Reforma en el sector, no pueden las quedarse al margen.

2.2. Análisis neoinstitucional de la apertura del sector energético.

Las implicaciones de la Reforma Energética representan un asunto trascendente no sólo para la economía, sino también para la soberanía nacional, energética y territorial,²⁰ y su análisis, así como los factores vinculados a los procesos de su gestión y desarrollo pueden ser estudiados a partir del enfoque del neoinstitucionalismo.²¹ En efecto, el examen de la Reforma Energética, en general, y sus implicaciones sociales,²² en lo particular, no pueden desasociarse de lo que se ha señalado en torno a las consecuencias de la liberalización de los mercados, en especial, en contextos rodeados de una flaqueza institucional y organizacional. La reducción del rol del Estado como productor directo de un servicio público (energía), y la respectiva transferencia del protagonismo al sector privado, puede profundizarse y complementarse con base en un adecuado desarrollo institucional y organizacional.²³

Aunque en términos coloquiales el concepto “institución” se ha utilizado como sinónimo de “organización”, para los propósitos de la presente investigación se asume la

²⁰ Rosío Vargas “La Reforma Energética: a 20 años del TLCAN”, *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 46, No. 180 (2015): 104.

²¹ Se utiliza como marco conceptual el neoinstitucionalismo ya que éste “no sólo le concede especial importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad”. En este sentido, una reforma estructural y las consecuencias que de ella emanen requieren de un estudio transdisciplinario que evalúe no sólo la parte económica sino el aspecto social (José Antonio Rivas, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” *Reflexión Política*, Vol. 5, número 9, (junio 2003): 38).

²² Así como la necesidad de contar con una medida alterna en materia de prevención y mitigación de conflictos sociales (como lo es la Licencia Social para Operar, objeto de estudio del presente proyecto de investigación).

²³ Carlos Stark, “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf> (Fecha de consulta: 22 de febrero de 2016).

distinción puntualizada por la llamada “economía institucional”.²⁴ Según este enfoque, las instituciones constituyen “las normas *formales* (leyes y reglamentos) e *informales* (convenios, hábitos, códigos de conducta y *prácticas internacionales*), así como los mecanismos para asegurar su cumplimiento, conformando el sistema de incentivos que guía el comportamiento de individuos y organizaciones. Y las organizaciones son los grupos de individuos que actúan colectivamente para lograr objetivos comunes en el marco institucional vigente”²⁵ (empresas privadas, Empresas Productivas del Estado, dependencias gubernamentales, entre otras). En este sentido, las organizaciones se estructuran y operan de acuerdo a los objetivos, principios e incentivos derivados del marco institucional en el cual se originan.²⁶

En palabras de Douglas C. North, las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, es decir, las limitaciones (formales e informales)²⁷ ideadas por el hombre y que constituyen una guía para la interacción humana. Por consiguiente, estructuran la vida económica, política y social de una sociedad.²⁸ Las organizaciones, son aquellas que se van generando en el marco de las instituciones e incluyen cuerpos políticos, económicos (empresas), sociales (asociaciones), entre otros.²⁹

Las instituciones no son estáticas, y el cambio institucional para North deriva de la interacción entre instituciones y organizaciones. Este cambio institucional a su vez genera nuevas organizaciones, u obliga a las preexistentes a adecuarse al nuevo marco

²⁴ Esta misma distinción es utilizada por Carlos Stark en su artículo “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”. La distinción entre *organización* e *institución* es utilizada por el autor en cita, para destacar la importancia que tiene que, ante las reformas estructurales y las respectivas transformaciones institucionales que aquellas suponen, el Estado tenga la posibilidad de cambiar al mismo ritmo tanto el marco institucional como el marco organizacional, y que no haya disparidad entre uno y otro. El estudio de Stark se justifica en la medida en que América Latina se caracterizaba por el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, por lo que la transición hacia otro más compatible con la dinámica de la globalización y el desarrollo explosivo de la tecnología, era inevitable. Es en este ámbito, en el que se justifica la preocupación por la existencia de sintonía que ha de haber entre los cambios institucionales y organizaciones en la transición de un modelo de economía cerrada a un modelo abierto.

²⁵ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 3.

²⁶ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 4.

²⁷ Para North las instituciones pueden ser formales o informales. En esta última categoría entran los códigos de conducta.

²⁸ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1995): 13-14.

²⁹ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 15.

institucional.³⁰ La Reforma Constitucional implicó un cambio institucional y, por ende, la reestructuración y creación de nuevas instituciones.

Ahora bien, Carlos Stark utiliza el enfoque de la “economía institucional” para explicar los cambios institucionales implícitos en las reformas estructurales. En este sentido, si se leen las definiciones “institución” y “organización” en el contexto de una reforma estructural, teniendo ésta por fin, por un lado, lograr una mayor eficiencia en la industria reformada contribuyendo a profundizar el bienestar de la mayoría de la población;³¹ por el otro lado, y de manera paralela a lo anterior, disminuir los costos de transacción, tenemos que con la reforma energética lo que se pretende es un *desarrollo institucional* y un *desarrollo organizacional* en el sector en cuestión. Esto se afirma ya que, el primero (desarrollo institucional) puede ser entendido como “la transición desde un conjunto de reglas a otro más eficiente que reduce costos de transacción y responde mejor a las aspiraciones de la sociedad en su conjunto”.³² Y, el segundo (desarrollo organizacional), se refiere a la transición hacia organizaciones más eficientes y eficaces para cumplir las reglas institucionales hegemónicas.³³

En este orden de ideas, un verdadero desarrollo institucional y organizacional, la correspondiente disminución en los costos de transacción (por lo menos en lo que refiere a las crisis sociales) y la consecución del bienestar colectivo –fines que se buscan con la reforma estructural– estarán únicamente al alcance en la medida en que esta transición logre coordinar y establecer una sintonía entre el cambio institucional y organizacional implícito en la Reforma al sector energético.

La importancia de la distinción anterior radica en que la adecuada implementación de la Reforma Constitucional y, en consecuencia, los elementos normativos en materia de impacto social previstos en ésta, dependerán de la adecuación y sintonía que se logre establecer entre las reglas formales o informales (es decir, el marco institucional), y las organizaciones que operen en el sector energético (desarrolladores públicos y, ahora, privados). Sólo de esta manera se puede hablar, en lo que se refiere a la regulación de los

³⁰ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 14-19.

³¹ Carlos Stark, “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”.

³² Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 4.

³³ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 4.

impactos sociales, de un verdadero desarrollo institucional y organizacional. Esto implica que el desarrollo y proceder de las nuevas organizaciones/desarrolladoras que operen en el sector energético mexicano, debe ser coherente con los nuevos arreglos institucionales (formales e informales) en lo referente, por un lado, a la instauración de un libre mercado, la apertura a los capitales privados y desmonopolización de las empresas públicas (CFE y PEMEX); y, por el otro, a las consecuencias sociales implícitas en la transición a un nuevo modelo de desarrollo, para garantizar de este modo el éxito (por al menos desde una perspectiva social) de la Reforma Energética.³⁴

En otras palabras, de mantenerse ciertos dispositivos institucionales y organizacionales caducos, o que no sean acordes con el nuevo desarrollo que se pretende, éstos pueden constituir obstáculos para las transformaciones necesarias y eventualmente pueden implicar la paralización de las inversiones tanto nacionales como internacionales en la industria del petróleo y electricidad mexicanos.³⁵ Es decir, los propósitos de atraer mayores inversiones, revertir el deterioro tecnológico y lograr la maximización de oportunidades en el sector –objetivos de la Reforma Energética–, podrían verse mermados si las nuevas organizaciones y agentes no logran adecuarse al marco institucional reformado, en general, y a las nuevas previsiones en materia de impacto social, en lo particular.

No se espera que la sincronía entre marco institucional y organizacional se presente de una manera inmediata y sin complicaciones, ya que “cuando la naturaleza y magnitud de los cambios implica transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo, lo normal es que se dé una etapa de transformaciones y conflictos, mientras la sociedad acuerda nuevas reglas (*formales e informales*) del juego y se estructuran las organizaciones para jugarlo”.³⁶ En este periodo de transición se están “destruyendo relaciones económicas y mecanismos de coordinación anteriores, pero todavía no se instauran otras nuevas, lo cual plantea numerosos problemas para el funcionamiento y coordinación de la actividad en el sector energético”.³⁷

³⁴ Ángel de la Vega Navarro, “La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico”, 149.

³⁵ Ángel de la Vega Navarro, “La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico”, 166.

³⁶ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 5.

³⁷ Ángel de la Vega Navarro, “La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico”, 157.

El enfoque neoinstitucionalista aplicado a la regulación de los impactos sociales de la Reforma Energética permite comprender la importancia de materializar la coherencia entre el cambio institucional y el cambio organizacional, así como el desfase que puede existir en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, por tres consideraciones.

En primer lugar, no se puede hablar de una regulación o marco institucional formal anterior a la Reforma constitucional en materia de obligaciones sociales de los desarrolladores, lo cual es visible en los conflictos sociales presentados entre comunidades y grupos de interés con operadores privados (principalmente en lo que refiere a la implementación de energías renovables), y públicos.³⁸ En consecuencia, no estamos en presencia de una adecuación de las relaciones anteriores al nuevo marco institucional, sino de una creación de relaciones en sí. Es decir, al plantearse la regulación de los impactos sociales en la Reforma Energética no se estuvo en presencia del supuesto de mejorar el marco institucional anterior (pues su ineficacia lo hacía prácticamente nulo),³⁹ sino de desarrollar una institucionalidad cualitativamente nueva, en palabras de Carlos Stark: “más que un perfeccionamiento de las reglas del juego, se requirió un cambio en el juego mismo”.⁴⁰

En segundo término, antes de la Reforma en el sector energético eran limitadas las relaciones entre grupos de interés y los operadores privados en la construcción de proyectos de infraestructura energética, tanto en sector eléctrico como en el de hidrocarburos (se acotaban a energías renovables o gasoductos).⁴¹ Por lo que, con motivo de la apertura y el consecuente incremento de las organizaciones que operen en el sector energético, se establecerán nuevas relaciones entre desarrolladoras y grupos de interés afectados. Es decir, la transición a un modelo abierto en el sector energético y las respectivas relaciones que con este cambio se entablen, implica que los grupos de interés afectados por la construcción de

³⁸ Los cuales se desarrollarán en el siguiente apartado.

³⁹ En efecto, en materia de energías renovables las cuales podían ser generadas por particulares bajo las modalidades autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción, se utilizaba como principal guía para la prevención de crisis sociales el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en lo que se refiere a las comunidades indígenas (se excluían a los ejidos u otros grupos de interés) y Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), en términos de su artículo 21.

⁴⁰ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 5.

⁴¹ En el caso de la industria eléctrica su participación se concentraba principalmente en los proyectos de energías renovables, en el caso de hidrocarburos, su participación era para el caso del desarrollo de gasoductos.

proyectos de infraestructura energética tendrán que construir relaciones no sólo con el Estado, sino con los nuevos desarrolladores que entren al mercado.

Finalmente, existe la posibilidad de que los mecanismos institucionales formales previstos por la legislación secundaria de la reforma en materia de energía no permitan la conformación de una verdadera y sostenible relación entre empresas y comunidades inhibiendo la sintonía entre cambio institucional y cambio organizacional. En efecto, como se analizará en apartados posteriores, el correcto desempeño institucional de los nuevos actores en el sector a partir de normas formales (como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica) resulta insuficiente para que las empresas internalicen en su totalidad los impactos sociales provocados por la construcción de proyectos de infraestructura energética. Derivado de esa falla, el enfoque institucional que se pretende en este apartado, permite poner de relieve los elementos institucionales (informales, acordes con las prácticas internacionales o bien códigos de conducta) que deben ser construidos a raíz de un marco institucional deficiente o que no abarca exhaustivamente la relación que las empresas deberán entablar con las comunidades o grupos de interés afectados dentro de los ciclos de la vida operacional de un proyecto energético.

En el caso de la reestructuración del sector energético mexicano se sostiene como premisa que la liberalización del mercado y su respectivo cambio institucional y organizacional en materia de impactos sociales se dio de manera tan vertiginosa y rápida que las insuficiencias del marco reglamentario anterior no sólo no fueron subsanadas, sino que ahora ante el cambio en el modelo de desarrollo tendrán que enmendarse mediante normas informales o bien prácticas internacionalmente aceptadas para lograr la sintonía entre cambio institucional y cambio organizacional. La creación de “instituciones informales”, como se pretende que se configure la LSO, permitirá la creación de condiciones favorables para la cooperación entre desarrolladores privados y grupos de interés afectados por el desarrollo de proyectos de infraestructura energética.⁴²

⁴² Se afirma que la LSO es una norma informal, ya que como se verá en el apartado correspondiente, ésta se configura principalmente como un código de conducta para que las empresas logren establecer una relación sostenible y duradera con las comunidades en las que se asienta un proyecto. Por lo que, al tratarse de un código de conducta y no una norma positivizada, puede catalogarse dentro de las normas informales, en los términos

Capítulo III. Algunos conflictos sociales anteriores a la Reforma Energética del 20 de diciembre de 2013.

En el apartado anterior se destacó que la Reforma Energética tuvo por fin lograr la transición a un nuevo modelo de desarrollo a través de un cambio institucional y organizacional. Es decir, transitar de un conjunto de reglas a otro más eficiente para reducir los costos de transacción y responder mejor a las aspiraciones de la sociedad en su conjunto (desarrollo institucional); y, lograr un cambio en las organizaciones existentes por otras más eficientes y eficaces para cumplir las nuevas reglas institucionales (desarrollo organizacional).⁴³ En materia de impactos sociales, las afirmaciones anteriores llevan al siguiente cuestionamiento: si la Reforma en el sector energético buscó adecuar las reglas existentes por otras que respondieran mejor a las aspiraciones de la sociedad⁴⁴, así como cambiar la forma en que operaban las organizaciones en el mercado energético ¿cuál era el marco institucional anterior a la Reforma Energética en materia de impactos sociales que hizo necesario revisarlo y prever nuevas disposiciones para reducir el riesgo de que un conflicto social se presentara en la materialización de proyectos energéticos? Para contestar esta pregunta, el presente apartado se abocará al estudio de tres proyectos de infraestructura energética, anteriores a la reforma en el sector energético, en los que se presentaron conflictos sociales en su desarrollo.

Como se afirmó en el segundo capítulo,⁴⁵ el marco institucional anterior a la reforma en materia de impactos sociales era prácticamente inexistente. Se afirma que era “inexistente” ya que ninguno de los operadores en el sector (ni públicos, ni privados) se sentía legalmente obligado a las escasas previsiones en materia de impacto social, pues el vacío legal patente en éstas permitía su evasión.⁴⁶

de Stark y North. (Carlos Stark “Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 3).

⁴³ Carlos Stark “Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 4.

⁴⁴ Como se puntualizó el *desarrollo institucional* puede ser entendido como “la transición desde un conjunto de reglas a otro más eficiente que reduce costos de transacción y responde mejor a las aspiraciones de la sociedad en su conjunto”. Y, el *desarrollo organizacional*, se refiere a la transición hacia organizaciones más eficientes y eficaces para cumplir las reglas institucionales hegemónicas (Carlos Stark “Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 4).

⁴⁵ “La Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 2013 y la apertura del sector desde una perspectiva neoinstitucionalista”.

⁴⁶ Tribunal Permanente de los Pueblos. “Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad”, 11. Dictamen presentado en la Mesa de devastación ambiental y derechos de los pueblos Capítulo Mexicano del Tribunal

Para destacar las fallas en la regulación, y la consecuente necesidad de revisar el marco institucional en el que se implementaban proyectos de infraestructura energética, se escogieron tres casos. Estos tres casos evidencian que la Reforma Energética tendría la tarea no sólo de mejorar el marco institucional anterior, sino de desarrollar una institucionalidad prácticamente nueva. El primero es el Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec Oaxaca, en el que los conflictos presentados entre los habitantes rurales y las empresas desarrolladoras se agravaron a tal grado que en diciembre de 2015 el proyecto fue suspendido por orden judicial.⁴⁷ El segundo y tercer caso son las hidroeléctricas La Parota y La Yesca. La primera de éstas se encuentra igualmente paralizada por los conflictos sociales y “el abuso empresarial” que sufrieron las comunidades asentadas en el territorio en el que se desarrollaría el proyecto, mismo que fue propiciado por la CFE. La Yesca ejemplifica un desplazamiento injustificado, ya que ésta no opera al nivel prometido por la CFE y las comunidades no han sido debidamente indemnizadas, a pesar de ya haberse concluido la obra. El caso de La Yesca pone de manifiesto, por un lado, la falta de estudios que justificaran la necesidad de un proyecto energético y, por otro lado, la ausencia de una adecuada ponderación entre los beneficios que podría obtener la sociedad y los perjuicios sufridos por una determinada población en el desarrollo de un proyecto de infraestructura energética.

Las fallas que se enfatizan en cada uno de los proyectos son producto de un andamiaje jurídico poco robusto en materia de prevención, debido tratamiento y mitigación de los impactos sociales inherentes en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética.⁴⁸

Los casos se eligieron para evidenciar lo siguiente. En primer lugar, el marco institucional y regulatorio anterior a la Reforma Energética, por un lado, no obligaba a los

Permanente de los Pueblos, 2012. Disponible en: <http://www.mapder.lunasexta.org/dictamenfinal.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).

⁴⁷ En efecto, en el año 2015 el Juez Séptimo de Distrito de Oaxaca ordenó suspender el desarrollo del proyecto, retrasando con ello una inversión de 780 millones de dólares. Finalmente, en agosto de 2016, se negó la suspensión definitiva lo que permitió que el proyecto se reanudara. “Sin embargo, un número significativo de pueblos indígenas afectados por el proyecto continúa resistiéndose a esta decisión y un grupo de mil 166 miembros de la comunidad busca la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. [Periódico *Sin Embargo*, “Juez ordena suspender parque eólico en Juchitán, Oaxaca; es un logro de pueblos indígenas: ONGs”, 16 de Diciembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/16-12-2015/1578990> (consultado el 25 de marzo de 2016); y, ADN Sureste, “Tierra, la gran disputa entre zapotecos y empresas eólicas”, 22 de septiembre de 2016, disponible en: <http://adnsureste.info/tierra-la-gran-disputa-entre-zapotecos-y-empresas-eolicas-0700-h/> (consultado el 23 de marzo de 2017)].

⁴⁸ Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XVI, no. 51, (mayo-agosto de 2016).

operadores internalizar los impactos sociales, o en su caso prevenir y mitigar los conflictos sociales presentes en el desarrollo de un proyecto energético; y por otro lado, no fomentaban el cumplimiento de los estándares constitucionales e internacionales en materia de respeto, garantía y promoción a los derechos humanos.⁴⁹

En segundo lugar, la elección de los casos pretende evidenciar que tanto desarrolladores públicos como privados no están exentos de la posibilidad de que su proyecto se vea obstaculizado por la presencia de conflictos sociales.

Finalmente, se destaca la importancia que tiene, en el actual contexto implícito en la Reforma Energética, que los desarrolladores (públicos o privados) cumplan con los mecanismos formales (Evaluación de Impacto Social)⁵⁰ e informales (Licencia Social para Operar) existentes para prevenir y mitigar los conflictos sociales que se pueden suscitar con la construcción de un proyecto de infraestructura energética; para ello, deberán incluir en sus costos, su estructura financiera y de operación los impactos sociales de un proyecto sobre los grupos que podrían verse potencialmente afectados por su implementación. Finalmente, se enfatiza la ausencia de mecanismos que, por un lado, establecieran cuándo una consulta previa, libre e informada se consideraría plenamente realizada o bien la sanción que traería aparejada su omisión; y, por otro lado, permitieran justificar la viabilidad y necesidad de un proyecto.

La inadecuada (o inclusive inexistente) regulación en materia de impactos sociales que se destacará en los siguientes casos, revela la necesidad que existía de: i) replantear el marco institucional y organizacional que imperaba antes de la Reforma; e, ii) incluir los parámetros y lineamientos para la adopción de la LSO en el sector energético mexicano.

La Reforma Energética materializó este cambio por medio de la promoción de un desarrollo energético *sustentable* y la implementación de la Evaluación de Impacto Social (cambio institucional formal); sin embargo, este proyecto de investigación sostiene que las desarrolladoras (públicas y privadas) tendrán que ir más allá del marco legal vigente y

⁴⁹ Francisco L. de Rosenzweig Mendiola, *El sector eléctrico en México* (México, D.F.: Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, 2007), 196.

⁵⁰ Mecanismo que se introdujo con motivo de la Reforma Energética y que está contemplado tanto en la Ley de la Industria Eléctrica como en la Ley de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos.

adoptar las prácticas internacionales comúnmente aceptadas a través de la LSO (cambio institucional informal).

3.1. El Corredor Eólico del Istmo.

El proyecto eólico en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca se desarrolló en un contexto caracterizado por dos cuestiones centrales, que conviene examinar antes de analizar por qué las fallas en la regulación tuvieron por consecuencia que el proyecto se paralizara en diciembre de 2015.⁵¹

En primer lugar, durante las últimas dos décadas anteriores a la Reforma Energética la política del sector (a través de instrumentos como el Programa Sectorial de Energía –PSE) se dedicó a promover los proyectos de energías renovables, principalmente por dos consideraciones. Por un lado, se enfatizó el valor estratégico implícito en su desarrollo, ya que su carácter de *renovables* hacía de éstas una fuente inagotable de energía; además, con base en los términos en los cuales fueron redactados dichos instrumentos, las energías renovables se constituían supuestamente como una opción para frenar el agotamiento de recursos fósiles o de hidrocarburos.⁵² Por otro lado, se argumentaba que utilizar energías renovables implicaba un impacto positivo ambiental evidente, ya que éstas no emitirían contaminantes a la atmósfera, ni producirían gases tóxicos que contribuyeran al efecto invernadero o a la destrucción de la capa de ozono.⁵³ Sin embargo, en los instrumentos de planeación del sector energético al mencionar la necesidad de incorporar las energías

⁵¹ Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”.

⁵² En efecto, el Programa Sectorial de Energía 2001-2006, señaló: “Nuestro país cuenta con amplios recursos energéticos renovables, una base científica y tecnológica, capacidad industrial de manufactura y una red institucional pública y privada orientada a la investigación y desarrollo de tecnología y equipos. Ello constituye la posibilidad de un mejor desarrollo de las energías renovables y representa una gran oportunidad para una mayor diversificación energética, reducir la dependencia del petróleo, ampliar la base industrial en un área que puede tener valor estratégico en el futuro y atenuar los impactos ambientales producto de la producción, distribución y uso final de las formas de energía convencionales”.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027, puntualizó: “La última Medida de Política se refiere a la transición energética. Como parte de los esfuerzos para promover la eficiencia y la sustentabilidad energética y reducir la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía, México ha aumentado sus esfuerzos para impulsar el aprovechamiento de fuentes de energía renovable y tecnologías limpias para generar electricidad. Desde los años ochenta, en México se ha ido consolidando una estructura eléctrica en la que el consumo de productos refinados se encuentra en proceso de sustitución por gas natural.” (Estrategia Nacional de Energía, 2013-2027):7.

⁵³ Alejandro Sánchez Camacho, *En defensa del patrimonio energético*, (México, D.F.: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2007), páginas 215-216.

renovables en México, no aludían ni directa, ni indirectamente al beneficio o perjuicio que podrían resentir las comunidades en las que se llegara a desarrollar un proyecto de infraestructura energética.⁵⁴

En segundo lugar, en el año de 1992 (durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari) se reformó la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) – actualmente abrogada. La Reforma a la LSPEE estableció modalidades para la generación de energía eléctrica que no serían consideradas *servicio público* y que, por ende, podrían llevarse a cabo por particulares. En este sentido, las modalidades previstas por la LSPEE configuraron una excepción a lo previsto anteriormente por el artículo 27 constitucional, párrafo sexto⁵⁵ y artículo 1° de la LSPEE,⁵⁶ los cuales establecían que la generación, transformación y distribución de energía eléctrica que estuviera destinada al servicio público correspondía a la Nación. En efecto, el artículo 3 de la LSPEE, establecía supuestos bajo los cuales se podía generar energía eléctrica, sin que ello supusiera que se estaba prestando un servicio público;⁵⁷ y, para ello, se facultó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para que otorgara a los particulares los permisos necesarios para la generación de energía eléctrica en las modalidades previstas en el artículo 3 de la LSPEE.⁵⁸

El desarrollo de esta política, en la que se promovía el desarrollo de energías renovables y se permitía a las empresas privadas participar en la generación de energía eléctrica bajo las modalidades establecidas en la LSPEE, tenía por fin: 1) lograr coordinar

⁵⁴ Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, 510.

⁵⁵ Artículo 27, párrafo sexto. (...) Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines (...).

⁵⁶ Artículo 1° Constitucional. Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del Artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

⁵⁷ ARTICULO 3° (LSPEE).- No se considera servicio público: I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

⁵⁸ Alejandro Sánchez Camacho, *En defensa del patrimonio energético*, 88-90.

los proyectos del sector privado con los de la CFE; así como, 2) delinear los mecanismos para motivar las inversiones privadas necesarias que permitieran impulsar el aprovechamiento de las energías renovables en el país procurando, en todo momento, la “conservación del medio ambiente”.⁵⁹

Sin embargo, la falla en la regulación (y la consecuente necesidad de modificar el marco institucional en materia de impactos sociales con la Reforma Energética de 20 de diciembre de 2013 e implementar la LSO) descansó precisamente en la poca vinculación que hubo en la promoción de proyectos privados de energías renovables con los impactos sociales que éstos podrían ocasionar. Es decir, se construyó una regulación dirigida y basada en el desarrollo y protección de operadores privados en el sector eléctrico, pero ignorando los derechos de las comunidades en las que se instalaran.⁶⁰ Los objetivos estaban orientados a lograr una “*sustentabilidad ambiental, no social*”.⁶¹

En este contexto, las comunidades y pueblos en los que se desarrollaban proyectos de infraestructura energética tenían principalmente un derecho positivizado a su favor: la consulta previa, libre e informada. Únicamente existían dos instrumentos jurídicos que obligaban a los desarrolladores a llevar a cabo un proceso de consulta pública en las comunidades en las que se asentaran sus proyectos:⁶² el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁶³ (en adelante, Convenio 169 de la OIT) y la Ley para el

⁵⁹ Alejandro Sánchez Camacho, *En defensa del patrimonio energético*, 88-90.

⁶⁰ “A modo de ejemplo, el Programa Sectorial de Energía 2001-2006 –como instrumento complementario a la LSPEE– estuvo basado en enunciados imprecisos y limitados a cuestiones como la “instrumentación de medidas que permitieran la expansión y modernización del sector eléctrico”, la “promoción de la participación de los inversionistas privados en la generación de energía eléctrica bajo ciertas modalidades”, o bien la “implementación de proyectos basados en energías renovables con el fin de promover la diversificación energética y reducir la dependencia del petróleo.” Del mismo modo, se enfatizó la necesidad de coordinar los esfuerzos de las autoridades involucradas en el ámbito energético para *dar agilidad a los procesos de otorgamiento de las licencias y permisos que se requirieran*, para facilitar, de este modo, el desarrollo de proyectos tendientes a impulsar el uso de energías limpias. Esto es, se insertó en la política pública el objetivo de diversificar las fuentes de energía y, con ello, promover su rápido desarrollo, atendiendo a un aspecto meramente ambiental, nunca social.” (Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, 496).

⁶¹ Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, 497.

⁶² Sin embargo, como se demostrará en apartados posteriores, no puede considerarse que la consulta pública comprenda exhaustivamente todas las obligaciones que tienen las desarrolladoras con los grupos de interés para prevenir los conflictos sociales.

⁶³ Ratificado en México por el Senado de la República el 11 de julio de 1990.

Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (en lo sucesivo, LAERFTE).⁶⁴

El primero, tiene dos postulados básicos, por un lado, el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas; y, por otro lado, la obligación de las autoridades estatales o desarrolladoras (públicas o privadas) de llevar a cabo una consulta previa, libre e informada que permita la participación efectiva de estos pueblos siempre que se estudie, planifique o impulse cualquier acto o medida que pudiera afectar de manera directa sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual o las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera (Artículo 6).⁶⁵ Consecuentemente, el Convenio 169 de la OIT hace énfasis en la necesidad de que dichos pueblos tengan la posibilidad de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.⁶⁶ En este sentido, la promoción y desarrollo de proyectos de infraestructura en el sector energético que afecten de manera directa las vidas, creencias e instituciones de comunidades indígenas deben cumplir lo previsto por el Convenio 169 de la OIT.

Por su parte, la LAERFTE establece que su objeto es regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para generar electricidad *con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica*.⁶⁷ Para llevar a cabo este aprovechamiento en sus artículos 11, 21 y 22 dispone obligaciones de responsabilidad social, obligando a los desarrolladores a consultar a la comunidad afectada, destacando: 1) la necesidad de asegurar la participación de las comunidades locales y regionales por medio de consultas públicas; 2) convenir la participación de la comunidad en los proyectos para promover su desarrollo social; 3) promover la participación social durante la planeación, aplicación y evaluación del Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables,⁶⁸ de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados

⁶⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.

⁶⁵ Rodrigo Guitiérrez Rivas, “La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE”, en *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos frente al proyecto hidroeléctrico de la Parota*, (México: Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario PRD, 2008): 30.

⁶⁶ Artículo 7 del Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

⁶⁷ Artículo 1 de la LAERFTE.

⁶⁸ “Este Programa tiene por objetivo promover la participación social, de igual forma establece metas de participación de las energías renovables en la generación de electricidad, define objetivos específicos para el

Unidos Mexicanos; 4) a partir del impulso a proyectos de energías renovables, promover la eficiencia y sustentabilidad energéticas, y la reducción de la dependencia de México a los hidrocarburos como fuente primaria de energía; y, 5) promover el desarrollo social en el que se ejecuten los proyectos de generación de energías renovables, conforme a las mejores prácticas internacionales.⁶⁹

En este marco institucional, las desarrolladoras privadas, Gas Natural Fenosa S.A de C.V., Iberdrola, Acciona-Cemex, Fuerza Eólica del Istmo, Generadora de Energía de Oaxaca, DEMEX, Energía Limpia de CISA-GAMESA, Renovalia Energy, Vientos del Istmo, FEMSA-Macquaire, EDF-EVM Eoliatic del Istmo, Industrias Peñoles, entre otras, operarían en el Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec Oaxaca bajo la modalidad de *autoabastecimiento* previsto en la fracción I, del artículo 3° de la LSPEE.⁷⁰

El Corredor Eólico del Istmo, según investigadores del Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE) es la zona más promisoría del país para el desarrollo de la industria eólica. Su capacidad de generación eléctrica es cercana al 10 por ciento total de generación que tiene actualmente el país, lo que permitiría abastecer anualmente a 18 millones de usuarios.⁷¹ No obstante, el Corredor Eólico del Istmo, el mayor de América Latina, lejos de lograr el objetivo anterior se vio paralizado por los conflictos sociales que se han documentado desde el 2009, particularmente en las tierras y territorios de los pueblos Binnizá, Ayuuk e Ikood.⁷²

Los mecanismos de consulta previa y participación social, así como la promoción de la eficiencia y sustentabilidad energética previstos en el Convenio 169 de la OIT y en la LAERFTE, resultaron insuficientes para prevenir y mitigar los conflictos sociales. En efecto,

aprovechamiento de energías renovables y especifica las estrategias y acciones para alcanzarlas. En efecto, a través del cumplimiento del Programa en cita, el gobierno federal busca consolidar el liderazgo en materia de energía eólica, solar, el aprovechamiento de residuos, biocombustibles e hidroelectricidad.” (Secretaría de Energía, “Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables”, disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249/PEAER-2014.pdf>).

⁶⁹ LAERFTE, Artículos 11, 21 y 22.

⁷⁰ Emiliano Díaz Carnero, “Energía Eólica y Conflicto Social en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, México”, Trabajo presentado en el *III Simposio Internacional de historia de la electrificación*, México, 17-20 de marzo de 2015: 2.

⁷¹ Marco A. Borja Díaz, Oscar Jaramillo Salgado, Fernando Mimiaga Sosa, Proyecto Eólico, “Primer Documento del Proyecto Eoloeléctrico del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec”. Gobierno del Estado de Oaxaca, Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, página: 1-2.

⁷² Emiliano Díaz Carnero, “Energía Eólica y Conflicto Social en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, México”, 2.

este andamiaje jurídico falló, ya que: 1) no establece una sanción para el caso de que las poblaciones afectadas no fueran debidamente informadas de los cambios que el proyecto supondría en su comunidad; 2) no logró garantizar, por medio de instrumentos normativos vinculantes, el desarrollo económico de las comunidades a partir de la implementación del proyecto energético;⁷³ 3) no garantizó que los pobladores recibirían una renta justa por el arrendamiento de sus tierras;⁷⁴ además, 4) en ningún artículo se establecieron los criterios generales para hacer efectiva la consulta pública, o cómo se consideraría que ésta fue efectivamente realizada.

En este ambiguo marco institucional las empresas privadas, erróneamente, sustentaron la aprobación de las comunidades con base en: el número de arrendamientos celebrados; el diálogo que se entabló con los propietarios de los terrenos arrendados; la aprobación por parte de los *líderes* de las comunidades y los permisos otorgados por las autoridades locales y federales.⁷⁵ Para las desarrolladoras privadas esto fue suficiente para tener por cumplida la obligación de llevar a cabo una consulta, previa, libre e informada.

Sin embargo, los habitantes de terrenos no arrendados (pero que se verían afectados indirectamente), o bien por aquellos que no formaban parte del grupo de líderes con los que se entabló principalmente la negociación, se inconformaron con las acciones llevadas por las empresas. En efecto, los habitantes afectados denunciaban una: 1) falta de información completa sobre el proyecto, y ausencia de una debida consulta pública, ya sea por parte de las autoridades (CFE) o bien por parte de las desarrolladoras privadas, siendo además que cuando hablaban con los pobladores lo hacían con un lenguaje técnico; 2) la desintegración y división de ejidos y comunidades por falta de información respecto a los contratos de arrendamiento, entre prestanombres de las empresas y ejidos, comuneros y pequeños propietarios; 3) falta de un tabulador de pago de la renta y las condiciones de uso de la tierra,

⁷³ Esto se debe principalmente a la limitación prevista en la propia LSPEE, que señalaba tanto en su artículo 1° como en el 3° que para que la producción de la energía eléctrica no fuera considerado servicio público, éste no podía ser generado en beneficio de la sociedad (incluso excluyendo a las comunidades en las que se inserta el proyecto), sino que se debía limitar al autoabastecimiento de la propia empresa.

⁷⁴ Esta afirmación está basada en el documental dirigido por el Movimiento de Afectados por Presas y en Defensa de Ríos, titulado “¿Cómo terminar una comunidad de 140 años en 15 días?”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8wTDRN9e1EE>

⁷⁵ Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, 502.

en términos justos, que beneficiara a las comunidades; 4) imposición del proyecto por la CFE, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en lo sucesivo, SEMARNAT), la Secretaría de Energía (en adelante, SENER) y empresas privadas ignorando los derechos de las comunidades indígenas de la región; 5) exclusión de los opositores e intimidación por medio de órdenes de aprehensión por cualquier motivo, entre otras.⁷⁶

El resultado fue: el bloqueo y paralización del proyecto eólico más grande de América Latina. En efecto, el 11 de diciembre de 2015, el Juez Séptimo de Distrito en Oaxaca concedió la suspensión de la construcción del parque eólico, y concedió el amparo presentado por más de mil indígenas del pueblo Binnizá en el Istmo de Tehuantepec.⁷⁷ Desde el 2009 hasta el 2015, el proyecto no estuvo exento de conflictos sociales, y la falta de una previsión *ex ante* y una deficiente regulación tuvo una pérdida en la inversión de las desarrolladoras por un monto de más de tres mil millones de pesos.⁷⁸

Ni el Convenio 169 de la OIT, ni la LAERFTE pudieron concretar el impulso que el Gobierno pretendió para el desarrollo de las energías renovables, en particular, de la energía eólica en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca.

En suma, se afirma que la paralización del proyecto y la falla del marco institucional conformado esencialmente por el Convenio 169 de la OIT y la LAERFTE se debió, principalmente a las siguientes consideraciones: 1) una deficiente regulación relacionada a cómo debía de llevarse a cabo una consulta pública y a qué grupos debía incluirse en ella; 2) el hecho de que las empresas limitaron su actuar a negociaciones con un sector reducido de la población y pretendieron que las comunidades les concedieran legitimidad con base en los permisos que las autoridades les habían otorgado sin una efectiva comunicación con ellas; 3) la ausencia de una norma que obligara a las empresas a proporcionar información y, en consecuencia, el descontento de las comunidades por no estar debidamente informadas de su situación frente al proyecto en cuestión; 4) la falta de un marco institucional que obligara a

⁷⁶ Alejandro Sánchez Camacho, *En defensa del patrimonio energético*, página 218- 219.

⁷⁷ Periódico *Sin Embargo*, “Juez ordena suspender parque eólico en Juchitán, Oaxaca; es un logro de pueblos indígenas: ONGs”.

⁷⁸ Emiliano Castillo Jara, “CONFLICTO SOCIAL Y ENERGÍA EÓLICA”, México Social, 1 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/278-conflicto-social-y-energía-eólica>, (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2016).

las empresas a sostener comunicación e interactuar con todas las comunidades afectadas de manera constante, de modo que atendieran, en su oportunidad, sus reclamos y expectativas, entre otras.

3.2. La Parota y la Yesca, violencia e ineficiencia generada desde el ámbito organizacional (CFE).

La construcción de hidroeléctricas en México se ha caracterizado no por sus beneficios, sino por los impactos ambientales en los ecosistemas y la vulneración reiterada a los derechos de las poblaciones locales.⁷⁹ Hasta la fecha se calcula que en México han sido *desplazadas forzosamente*⁸⁰ más de 185,000 personas debido a la construcción de presas, sin que hubiere mediado una reubicación física que garantizara los medios de subsistencia necesarios para las poblaciones afectadas⁸¹ o bien que los despojados de sus tierras hubieren recibido una justa indemnización por aquellas.⁸²

Las hidroeléctricas La Parota y La Yesca no son la excepción. Ambos proyectos fueron operados y promovidos por la CFE. Por lo que, el conflicto social se suscitó entre las comunidades en los que se asentaron las hidroeléctricas y la CFE, principalmente por la discrecionalidad con la que ésta última pudo actuar al margen de un marco institucional deficiente.⁸³

⁷⁹ César Gamboa Balbín y Vanessa Cueto La Rosa. *Matriz Energética en el Perú y Energías Renovables*. (Perú: Friedrich Ebert Stiftung, 2012), 10.

⁸⁰ Se hace énfasis en el desplazamiento forzoso ya que en la mayoría de los casos éste se ha hecho bajo medios coactivos y por medio de violencia.

⁸¹ En efecto, las personas “reasantadas” rara vez recuperan sus medios de sustento, “ya que los programas de reasentamiento se han enfocado en la reubicación física antes que el desarrollo económico y social de los desplazados.” (Comisión Mundial de Represas (2000). “Represas y desarrollo, el reporte final de la Comisión Mundial de Represas. Un nuevo marco para la toma de decisiones”, 151).

⁸² De la industria hidroeléctrica se ha esperado, la generación de nuevos empleos, un empuje a la pequeña y mediana industria, al igual que el aporte de ingresos adicionales para los propietarios de las tierras o, por al menos, esos son los puntos centrales de los argumentos a los que recurren las autoridades para expropiar los terrenos y desplazar a los que habitan en ellos. Pero contrario a esta expectativa, se ha obtenido: poblaciones dispersas a lo largo de la República por la falta de programas que se aseguren efectivamente del reasentamiento de los afectados; empobrecimiento entre los individuos que han sido indebidamente indemnizados, ya que se quedan sin tierra, sin vivienda, sin trabajo, marginadas y sin seguridad alimentaria; falta de posibilidades de desarrollo en los terrenos en los que las comunidades fueron reubicadas; entre otras. Lo anterior pone en evidencia que, se está en presencia de una falta de ponderación en cuanto a la afectación comunitaria que podría representar un proyecto hidroeléctrico y el beneficio que con él se obtiene. (Movimiento de Afectados por Presas y en Defensa de Ríos. “¿Cómo terminar una comunidad de 140 años en 15 días?”)

⁸³ Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”, en *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero*, (México, UNAM: 2009).

El marco institucional en el que se desarrollaron La Parota y La Yesca es coincidente con el del Corredor Eólico del Istmo en lo siguiente: en primer lugar, su desarrollo se da en un contexto en el que el Gobierno Federal promovía el desarrollo de energías renovables por medio de lo establecido en los Programas Sectoriales de Energía;⁸⁴ en segundo lugar, estaba prevista la obligación de los promotores (públicos o privados) de llevar a cabo una consulta pública en los términos del Convenio 169 de la OIT.

No se incluye la obligación de procurar la participación e inclusión social de las comunidades en las que se asentaran los proyectos energéticos en términos de los artículos 11, 21 y 22 de la LAERFTE por dos razones: por un lado, la Ley en cita se promulgó el 28 de noviembre de 2008 y el desarrollo de ambos proyectos inició antes de su promulgación; y, por otro lado, con base en el artículo 1 de la LAERFTE, la construcción de ambas hidroeléctricas no se regularía con base en lo dispuesto en el citado ordenamiento. En efecto, en su artículo 1° la LAERFTE dispone:

“Se excluye del objeto de la presente Ley, la regulación de las siguientes fuentes para generar electricidad: . . .

II.- Energía hidráulica con capacidad para generar más de 30 megawatts, excepto cuando:

a) Se utilice un almacenamiento menor a 50 mil metros cúbicos de agua o que tengan un embalse con superficie menor a una hectárea y no rebase dicha capacidad de almacenamiento de agua. Estos embalses deberán estar ubicados dentro del inmueble sobre el cual el generador tenga un derecho real.

b) Se trate de embalses ya existentes, aún de una capacidad mayor, que sean aptos para generar electricidad. . .”.

(Énfasis añadido).

⁸⁴ Las hidroeléctricas La Parota y La Yesca iniciaron su construcción en los años 2003 y 2007, respectivamente. En este sentido, estaban vigentes el Plan Sectorial de Energía 2000-2006 y el Plan Sectorial de Energía 2007-2012 en ambos se enfatizaron ideas relacionadas con el objetivo de impulsar acciones específicas en materia de energías renovables a través de mecanismos contractuales con particulares, entre otras.

En el caso de la Parota se esperaba la generación de 950 MW, y en el de La Yesca más de 750 MW; por lo que, las disposiciones de la LAERFTE resultaban inaplicables. Este hecho agrava la situación por la falta de protección a favor de las comunidades afectadas, ya que para el caso de las hidroeléctricas en cita sólo había un instrumento jurídico (Convenio 169 de la OIT) que obligaba a las autoridades a respetar el derecho a la consulta pública; y el mismo: 1) únicamente aplica a las comunidades indígenas dejando en estado de indefensión a demás grupos de interés, por ejemplo, ejidos y comunidades; y 2) en él no hay un delineamiento de cómo ha de llevarse a cabo la consulta o cuándo se consideraría debidamente efectuada. Además, tanto la LAERFTE, como el Convenio 169 de la OIT, carecen de mecanismos normativos o institucionales apropiados para prevenir, investigar, sancionar y reparar los posibles abusos que pudieren ocasionar las empresas en los territorios en los que desarrollaran proyectos energéticos. Esto es, no existían mecanismos para la adjudicación de responsabilidades en caso de que las operadoras públicas o privadas actuaran en contravención de los intereses de las poblaciones en las que se asentaran.⁸⁵

Lo que distingue los casos de las hidroeléctricas citadas del Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec Oaxaca es la percepción internacional de los impactos ambientales y sociales asociados con la construcción de represas e hidroeléctricas. A pesar de que se considera que éstas habían “significado una contribución importante y significativa al desarrollo humano, y de sus considerables beneficios, se reconoce que en muchas ocasiones se pagó un precio inaceptable e innecesario para conseguir dichos beneficios, especialmente en términos de las afectaciones sociales y ambientales, que sufrían las personas desplazadas, las comunidades aguas abajo y el daño al medio ambiente.”⁸⁶ Por ello, la Comisión Mundial de Represas (en los sucesivos, CMR) emitió una serie de consideraciones y estudios que la CFE pudo utilizar

⁸⁵ A manera de ejemplo, en todo el Convenio 169 de la OIT se establecen los derechos a favor de las comunidades indígenas y las correlativas obligaciones que tienen los Estados firmantes; no obstante, no hay medidas coactivas para hacer efectivo su cumplimiento. Inclusive el artículo 18 del Convenio 169 de la OIT señala que deberá ser la ley del Estado firmante la que prevea sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos. Pero, si la Ley del Estado firmante es insuficiente y no establece un andamiaje jurídico robusto para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las desarrolladoras, el Convenio 169 de la OIT queda prácticamente con meras recomendaciones que en principio deberían ser acatadas, pero al final se trata de normas incompletas ante la ausencia de una consecuencia jurídica por el incumplimiento de una de las normas jurídicas.

⁸⁶ International Rivers Network, “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas”, disponible en: <https://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcdguide-s.pdf> (consultado el 25 de marzo de 2016).

en el desempeño de sus actividades; o bien, acatar si los intereses de las poblaciones hubieren figurado entre sus planes operacionales.

La CMR fue establecida en mayo de 1998 por el Banco Mundial y la Unión Mundial para la Naturaleza, en respuesta a la creciente oposición a las grandes represas. Como consecuencia, uno de sus mandatos radicó en desarrollar criterios, lineamientos y normas internacionalmente aceptables para la planificación, diseño, diagnóstico, construcción, operación, monitoreo y desmantelamiento de las represas e hidroeléctricas.⁸⁷ En este sentido, la CMR planteó un nuevo marco para las decisiones sobre proyectos hídricos y energéticos con base en el reconocimiento de los derechos de todos los actores y la evaluación de los riesgos que éstos enfrentan.⁸⁸ Esto se debió a que la CMR observó que: 1) en la toma de decisiones sobre la construcción de un proyecto hidroeléctrico, en muchas ocasiones no atendían a los principios de equidad, sustentabilidad, eficacia, participación de los grupos de interés afectados y responsabilidad social; 2) que las grandes represas no habían logrado producir la electricidad ofrecida, suministrar el agua requerida, ni prevenir los perjuicios por inundaciones en la medida predicha por sus promotores; 3) estas obras superaban sus presupuestos de costos y tiempos de construcción; 4) el desplazamiento de las poblaciones había sido involuntario y con base en la coerción y fuerza; 5) no se contemplaban dentro de los costos la gama de riesgos de empobrecimiento que implicaba que las poblaciones afectadas se quedaran sin sus tierras, trabajo, vivienda o los medios necesarios y habituales para su subsistencia, entre otras. En otras palabras, la CMR observó que los costos sociales, económicos y ambientales de los grandes embalses eran muy altos y que su ponderación en relación con los beneficios no se daba de manera proporcional.⁸⁹

Por las razones señaladas, la CMR en su informe elaboró las siguientes recomendaciones finales:

⁸⁷ International Rivers Network, “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas”.

⁸⁸ Comisión Mundial de Represas. “Represas y desarrollo, el reporte final de la Comisión Mundial de Represas. Un nuevo marco para la toma de decisiones”.

⁸⁹ International Rivers Network, “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas”.

“1. Ninguna represa debe construirse sin la “aceptación demostrada” de las personas afectadas, y sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y tribales afectados.

2. Deben desarrollarse diagnósticos completos y participativos de las necesidades hídricas y energéticas de las personas, así como de diferentes opciones para satisfacer dichas necesidades, antes de proceder con cualquier proyecto.

3. Deben priorizarse los esfuerzos por maximizar la eficiencia de los sistemas hídricos y energéticos existentes antes de construir proyectos nuevos.

4. Deben realizarse revisiones participativas periódicas de los embalses existentes para evaluar elementos como su seguridad, y la posibilidad de retirarlos de funcionamiento y regresar, en lo posible, a la situación vigente antes de su construcción.

5. Deben desarrollarse mecanismos para indemnizar, o compensar retroactivamente, a quienes hayan sido perjudicados por las represas existentes, y para restaurar los ecosistemas dañados.”⁹⁰

A pesar de las recomendaciones de la CMR, la CFE no solo hizo caso omiso de ellas, sino que ni siquiera pudo apearse a la normatividad que efectivamente le obligaba en términos de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT: consulta previa libre e informada.

3.2.1. La Parota

El proyecto Hidroeléctrico La Parota se desarrolló en el Estado de Guerrero; abarcó parte de los municipios de Acapulco, Juan R. Escudero y San Marcos; y se estableció con el objetivo de aprovechar las aguas de los ríos Papagayo y Omitlán para producir 950 MW de energía eléctrica.⁹¹ Sin embargo, la Hidroeléctrica La Parota salió a la luz pública no por los beneficios esperados, sino por la forma en que la CFE actuó y los conflictos sociales que ello ocasionó.⁹²

En el año 2003, sin previo aviso, consulta pública o alguna clase de información sobre las afectaciones que implicaría el proyecto, la CFE ingresó ilegalmente en tierras comunales

⁹⁰ International Rivers Network, “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas”, 7.

⁹¹ Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”.

⁹² Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”.

y estableció los primeros campamentos para los trabajos de investigación intentando imponer unilateralmente el proyecto.⁹³ La imposición se dio por medio de mecanismos violentos y coactivos; por lo que, los campesinos se organizaron a través del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la presa La Parota (en adelante, CECOP).⁹⁴

La Parota es un caso en el que la violencia, la falta de observancia tanto de las normas jurídicas vinculantes como de las recomendaciones internacionales (como las señaladas por la CMR) provinieron de las propias autoridades. En efecto, la CFE violó todas las normas y procedimientos legales en la implementación de este proyecto, por lo siguiente.⁹⁵

En primer lugar, al iniciar la construcción del proyecto éste ni siquiera contaba con la Evaluación de Impacto Ambiental que, en términos de lo previsto por el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estaba obligado a obtener de la SEMARNAT. Éste fue otorgado hasta un año después.⁹⁶

En segundo lugar, para lograr el acuerdo por el que los pueblos y ejidos aceptaban la expropiación de sus tierras, el cambio de uso de suelo y la ocupación previa, la CFE no sólo manipuló las Asambleas Agrarias de los Ejidos La Palma, Los Huajes, Dos Arroyos, así como las asambleas de la población indígena de Bienes Comunales de Cacahuatpec, sino que solicitó la intervención ilegal de la policía del Estado de Guerrero, la cual atacó a los diversos miembros de la comunidad y opositores del proyecto para que no pudieran acudir a las mencionadas asambleas, impidiéndoles el paso con gases lacrimógenos, piedras y armas de fuego.⁹⁷ Adicionalmente, la CFE falsificó las firmas que fueron utilizadas para validar la

⁹³ Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”.

⁹⁴ Tribunal Permanente de los Pueblos, “Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad”, 1.

⁹⁵ Tribunal Permanente de los Pueblos, “Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad”, 8.

⁹⁶ En efecto, con base en lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe obtenerse previo al inicio de cualquier proyecto que pueda tener impactos significativos al medio ambiente. En efecto, el artículo 28 de la Ley citada dispone lo siguiente: “ARTÍCULO 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría: I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos . . .”.

⁹⁷ Priscila Rodríguez Bribiesca, “Presa Hidroeléctrica la Parota”, en *La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE*, 45-47.

Asamblea y utilizó firmas de integrantes que ya habían fallecido. Esto llevó a que los Tribunales Agrarios declararan la nulidad de las Asambleas e incluso motivó a que dichas autoridades jurisdiccionales emitieran medidas precautorias en las que se ordenaba a la CFE abstenerse de realizar cualquier actividad en el núcleo comunal y ejidal con el fin de preservar la paz social.⁹⁸ Medidas precautorias que fueron cabalmente desacatadas por la CFE.

En tercer lugar, entre las consecuencias inherentes al desarrollo del proyecto La Parota, estaba el desplazamiento aproximado de 25,000 personas; a pesar de ello, a la fecha no existen estudios socioeconómicos necesarios para su reubicación.⁹⁹ Debe puntualizarse que el desplazamiento no implica una debida reubicación, es decir reubicar implica un estudio previo sobre los posibles sitios para establecer pueblos nuevos que garanticen que las personas despojadas no carecerán de los medios necesarios para su subsistencia.¹⁰⁰

Finalmente, el 24 de agosto de 2004, un año después de que se inició unilateralmente el proyecto, la SEMARNAT, a exigencia de los campesinos,¹⁰¹ sometió a consulta pública el proyecto. Se cuestionó la Manifestación de Impacto Ambiental (en adelante, MIA) por no tomarse en cuenta entre otras cuestiones: 1) los daños al sistema hidrológico, ya que no se consideraron los problemas que el proyecto suponía en la erosión y sedimentación del suelo;¹⁰² 2) no se presentó un estudio sísmico de fondo, a pesar de que la hidroeléctrica se ubicaría en la zona más altamente sísmica del país, pues en ella confluyen tres importante fallas sísmicas: la Placa Oceánica Cocos y la Placa Continental Norteamericana, así como la denominada *horst* triangular del cerro Los Mayos;¹⁰³ y, 3) los problemas a la salud de los

⁹⁸ Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”, *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero*.

⁹⁹ Priscila Rodríguez Bribiesca, “Presa Hidroeléctrica la Parota”, en *La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE*, 45-47.

¹⁰⁰ En efecto, más del 76% de las personas desplazadas se dedica a la actividad agrícola y el precio que querían pagarles a las comunidades por sus tierras era de 70 centavos, cuestión que no permitiría a la población seguir reproduciendo sus formas de vida, pues la indemnización que por ello recibirían ni siquiera es suficiente. (Asamblea Nacional de Afectados Ambientales “Presa La Parota. El Proyecto Hidroeléctrico Presa la Parota”. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/presa-la-parota-2/> (fecha de consulta 12 de febrero de 2017); y, Priscila Rodríguez Bribiesca, “Presa Hidroeléctrica la Parota”, en *La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE*, 49).

¹⁰¹ Y no porque en principio tuviera la obligación de realizarla, sino que fue producto de las presiones de las poblaciones en las que se asentaba el proyecto.

¹⁰² Rodolfo Chávez Galindo, “Conflicto Presa La Parota”, *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero*.

¹⁰³ Priscila Rodríguez Bribiesca, “Presa Hidroeléctrica la Parota”, en *La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE*, 49.

habitantes, pues se les expondría a un riesgo de epidemias y enfermedades hídricas. A pesar de las consideraciones anteriores, la SEMARNAT autorizó la MIA.¹⁰⁴

El 17 de marzo de 2006, el caso La Parota fue tratado en la Primera Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Agua (en lo sucesivo, TLA),¹⁰⁵ el cual consideró que la MIA y su correspondiente autorización no tomaron en cuenta los daños a la salud, la calidad y seguridad en la vida de la población y en términos generales resolvió:

“Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo 27 constitucional. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas, los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el artículo 2 de la Constitución. Por consiguiente, **el proyecto hidroeléctrico La Parota debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local, ni su contribución al desarrollo regional, ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.**”¹⁰⁶

(Énfasis añadido).

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC-ONU) desde la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos conoció del caso La Parota por el informe oral y escrito presentado por la CECOP. El CDESC-ONU emitió un informe y en éste destacó su preocupación por la resignación de las comunidades indígenas y locales que se oponían a

¹⁰⁴ Priscila Rodríguez Bribiesca, “Presa Hidroeléctrica la Parota”, en *La Parota: proyecto hidroeléctrico de la CFE*, 49.

¹⁰⁵ “El Tribunal Latinoamericano del Agua es una instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental, creada con el fin de contribuir a la solución de controversias relacionadas con los sistemas hídricos en América Latina. Fundamenta su actuación en principios de convivencia con la naturaleza, respeto a la dignidad humana y la solidaridad entre personas y organizaciones para la protección del agua. Es una plataforma de justicia alternativa que suma sus esfuerzos a los que realizan diferentes ciudadanos en otras instancias, administrativas o judiciales, para contribuir a la búsqueda de soluciones a las problemáticas hídricas que afectan a las y los latinoamericanos.” (Tribunal Latinoamericano del Agua, “¿Quiénes somos?”, Disponible en: <http://tragua.com/quienes-somos/> (fecha de consulta 15 de diciembre de 2016)).

¹⁰⁶ Tribunal Latinoamericano del Agua. “Caso: Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el Río Papagayo en el Estado de Guerrero, República Mexicana”. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Caso-La-Parota.pdf> (Fecha de consulta enero 2016).

la construcción de la Hidroeléctrica La Parota, por la violación de derechos a la alimentación, vivienda, salud, educación, derecho al agua, a la tierra, al territorio y al desarrollo.¹⁰⁷

El caso de la hidroeléctrica La Parota, y los conflictos sociales suscitados con su desarrollo, son producto de un marco institucional deficiente patente por tres cuestiones. En primer lugar, la CFE no sólo incumplió con su obligación de llevar a cabo una debida consulta pública, sino que nunca se le adjudicó responsabilidad por tal omisión. En segundo lugar, a pesar de que se demostró que la construcción de la hidroeléctrica podría ocasionar graves daños en las comunidades en las que se desarrollaría –pese a los beneficios esperados–, nunca se hizo una debida planeación en la que se propusieran los mecanismos necesarios para contrarrestar los daños a la comunidad o, en su caso, un estudio en el que se ponderaran los daños y consecuencias con los beneficios esperados del proyecto. Finalmente, se destaca la ausencia de medidas necesarias para que las 25,000 personas serían desplazadas fueran reubicadas en un espacio que permitiera su desarrollo y lo necesario para su subsistencia.

Además, la CFE pudiendo adoptar las recomendaciones que la CMR había hecho en relación a la construcción de proyectos hidroeléctricos, aquella: 1) empezó el proyecto sin la aceptación demostrada de las comunidades afectadas, pues éstas ni siquiera tenían conocimiento de su construcción y los daños que podrían provocar a sus comunidades; 2) no se realizaron revisiones participativas periódicas de los embalses existentes para evaluar elementos como su seguridad, por lo que se destacó en relación con su ubicación en zona sísmica; 3) no se atendieron a los principios de equidad, sustentabilidad, eficacia,

¹⁰⁷ En el párrafo 28 de su informe recomendó lo siguiente: “El Comité urge al Estado Parte asegurar que las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la Presa Hidroeléctrica la Parota u otros megaproyectos en las tierras y territorios que éstos poseen o que tradicionalmente ocupan o utilizan sean debidamente consultadas, y que se procure su previo consentimiento informado en cualquiera de los procesos de toma de decisión relacionados con estos proyectos que afectan sus derechos e intereses reconocidos en el PIDESC, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales...” “...El Comité también urge al Estado Parte a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, y de ser el caso, asegurar a las comunidades indígenas y campesinos locales afectados por la construcción de la Presa la Parota u otros proyectos de infraestructura, una adecuada compensación y/o reubicación alternativa y tierras fértiles para los cultivos y que sus derechos económicos, sociales y culturales sean salvaguardados.” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 36º período de sesiones 1º a 19 de mayo de 2006, Disponible en: [file:///C:/Users/Gateway/Downloads/CDESC_2006%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Gateway/Downloads/CDESC_2006%20(1).pdf))

participación y responsabilidad social; 4) el desplazamiento de las poblaciones había sido involuntario y con base en la coerción y fuerza; entre otras.

El resultado de lo anterior fue que la CECOP obtuvo la suspensión definitiva de las obras relacionadas con La Parota, durante el tiempo que durara el juicio. La paralización de La Parota es producto de la falta de sintonía existente entre el marco institucional (formal e informal) y la forma en que operaba la CFE en el sector al no existir un marco que regulara eficientemente los impactos sociales ocasionados por los proyectos de infraestructura energética de manera.

3.2.2. La Yesca.

La Central Hidroeléctrica La Yesca –una de las más altas del mundo– fue un proyecto cuya construcción inició en septiembre de 2007 y está ubicada en el cauce del Río Grande de Santiago, municipio de La Yesca, Nayarit.¹⁰⁸ El levantamiento de la obra inundaría 3,830 hectáreas de los municipios de Tequila, Magdalena y Hostotipaquillo (Jasisco) y La Yesca (Nayarit).¹⁰⁹ No obstante, la CFE procedió con su construcción argumentando que de la implementación de la hidroeléctrica se esperaba una capacidad de generación de 750 MW, el equivalente al 50 por ciento de la demanda de electricidad de la zona metropolitana de Guadalajara y que su costo sería de un mil millones de pesos.¹¹⁰

Este caso se distingue de los últimos dos, ya que los conflictos suscitados entre pobladores y autoridades (principalmente la CFE) no tuvieron por consecuencia la paralización del proyecto. Sin embargo, la falla en la regulación y la no internalización de los impactos sociales en el desarrollo del proyecto se reflejan en tres aspectos.

En primer lugar, las autoridades omitieron dar respuesta a las inquietudes de las comunidades así como información técnica sobre la construcción del proyecto, peticiones

¹⁰⁸ Isaac Sánchez, “LA CFE SE VA, LA PRESA LA YESCA SE QUEDA”. *Revista Nómada*, enero 2013. Disponible en: <https://libertadyconcordia.wordpress.com/2013/01/01/la-cfe-se-va-la-presa-la-yesca-se-queda/> (Fecha de consulta: marzo 2016).

¹⁰⁹ Staff Movimet, “México: La Central Hidroeléctrica La Yesca, una de las más altas del mundo”, *Movilidad Metropolitana*, junio 2012. Disponible en: <http://www.movimet.com/2012/11/la-central-hidroelectrica-la-yesca-una-de-las-mas-altas-del-mundo/> (Fecha de consulta: mayo 2014).

¹¹⁰ Staff Movimet, “México: La Central Hidroeléctrica La Yesca, una de las más altas del mundo”.

que fueron formuladas desde el 2007 hasta el 2011.¹¹¹ Además, no se llevaron a cabo procesos de consulta e información pública, ni tampoco se invitó a los pobladores a participar en la ejecución de las obras que repercutieran en su desarrollo social y económico.¹¹²

En segundo lugar, la seguridad de la obra ni siquiera estaba garantizada ya que del *Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad* en la que se discutió el avance en la construcción de la hidroeléctrica “La Yesca”, misma que se levantó el 17 de diciembre de 2008 –de la que no tuvieron conocimiento los comuneros y ejidatarios– se desprende lo siguiente:

“IV.- INFORME DEL DIRECTOR GENERAL...

Proyectos relevantes.

Hidroeléctrica La Yesca.

El avance en la construcción de la obra de la C.H. La Yesca es el siguiente:...

Problemática.

Durante la excavación de los túneles de desvío, la complejidad de las condiciones geológicas dio lugar a comportamientos diferentes a los que arrojaban las interpretaciones previas.

Estos comportamientos originaron deslizamientos en la masa rocosa sobre algunas de las familias de fallas detectadas en los estudios previos.

La excavación en los portales (del orden de 450,000 m3) provocó inestabilidad en la margen izquierda lo que obligó a tomar medidas inmediatas para la estabilización.

Ante los comportamientos observados, se hacen estudios adicionales en la zona del vertedor y de la casa de máquinas (...).

¹¹¹ S. Nuñez, “Bloquean acceso a la Presa La Yesca por incumplimientos de la CFE”, *Crónicas sociales*. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2009/12/22/bloquean-acceso-a-la-presa-la-yesca-por-incumplimientos-de-la-cfe/> (Fecha de consulta: enero 2017).

¹¹² En efecto, en principio, “El 10% de los más de 7 mil millones de pesos que fueron destinados a la construcción de la presa serían destinados a obra social. Actualmente alrededor de unas 6 obras municipales fueron finalizadas, aunque aquellas que fueron prometidas a los pueblos, ranchos y ejidos no fueron cumplidas cabalmente”. (Staff Movimet, “México: La Central Hidroeléctrica La Yesca, una de las más altas del mundo” e Isaac Sánchez, “LA CFE SE VA, LA PRESA LA YESCA SE QUEDA”).

El ingeniero Elías abundó sobre lo sucedido y señaló que al empezar a excavar los túneles **había una falla en medio que estaba detectada, pero al quitar peso se movió y empezó a presionar hacia un lado.** Se puso un contrapeso y se ha detenido ya los movimientos. Los expertos han pedido que alarguemos los túneles, les hagamos una margen de seguridad y, que pospongamos el desvío del río que iba a ser para diciembre, para marzo, para tener a un lado y otro de la falla **amarrados unos tornillos subterráneos que se van a hacer con concreto.** De tal manera que los túneles tienen que funcionar **como cuatro años, en tanto se termina la cortina y evitar la posibilidad de que en esos años hubiera algún movimiento que pudiera tapar los túneles y nos atrapara con la cortina a media construcción, que sí sería un problema muy grave.** Ya se tiene consensuada una solución técnica, la cortina también se va a tener que **girar un poco sobre su eje para sacarla de la zona de la falla y se está ya en proceso de tener todas estas modificaciones al diseño. .**”¹¹³

(Énfasis añadido).

La transcripción anterior pone de manifiesto la falta de análisis *ex ante* al momento examinar la viabilidad del proyecto. La obra se levantó sobre una falla geológica que, de no tomarse las medidas necesarias para “girar la cortina sobre su eje”¹¹⁴ podría ocasionar la inundación de las poblaciones cercanas a la central hidroeléctrica. Debe destacarse que las comunidades en las que se asienta el proyecto ni siquiera tuvieron conocimiento de esta información, el cambio al proyecto, o bien los daños que ello les podía ocasionar (es decir, la probabilidad de que aconteciera una inundación).¹¹⁵ Además, la CFE tenía la obligación de solicitar de nuevo la MIA debido a los cambios sustanciales en el proyecto que suponían “girar la cortina sobre su eje”, cuestión que nunca atendió.¹¹⁶

¹¹³ Junta de Gobierno Primera Sesión Ordinaria de 2009, Cuaderno Principal, Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria del 17 de diciembre de diciembre de 2009, p.p. 110-112. (Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090716, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 24 de mayo de 2016) Ver anexo 1.

¹¹⁴ Para lo cual se tuvo que destinar un presupuesto adicional de 200 millones de pesos.

¹¹⁵ Staff Movimet, “México: La Central Hidroeléctrica La Yesca, una de las más altas del mundo”.

¹¹⁶ En efecto, el artículo 30 de la Ley General del Equilibrio y Protección al Ambiente, en su artículo 30 establece: “Artículo 30. Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

La tercera falla en el marco institucional anterior a la Reforma Energética, en lo que refiere al presente caso, se refleja en la falta de mecanismos para probar la factibilidad de un proyecto energético lo suficientemente vinculantes para evitar la construcción de una hidroeléctrica que pudiera no funcionar conforme a las promesas de la CFE. En efecto, la Hidroeléctrica La Yesca a pesar de ser una de las más altas en el mundo, hubo meses en el periodo comprendido entre enero de 2013 y marzo de 2016 en los que el factor de planta no superó el 1%,¹¹⁷ es decir, no generó energía eléctrica.¹¹⁸

Finalmente, no ha habido mecanismos que garanticen una debida indemnización o el mejor desarrollo económico y social de las poblaciones que fueron desplazadas, ya que éstas desde el 2007 habían solicitado a la CFE la realización de obras de impacto social para sus comunidades (principalmente caminos), así como el pago justo de sus tierras y bienes. Debido a que no hubo respuesta por la CFE, los afectados por la construcción de la Yesca se vieron en la necesidad de instaurar diversos juicios pues sus peticiones fueron ignoradas por la CFE.

Las afirmaciones anteriores ponen en evidencia que la CFE no sólo no cumplió con su obligación de llevar a cabo una consulta previa, libre e informada, sino que además, pudiendo cumplir con las recomendaciones de la CMR para garantizar la viabilidad de su proyecto, no lo hizo. Esto es, en primer lugar, La Yesca no logró producir la electricidad ofrecida y mucho menos abastecer a toda la población de Guadalajara, por lo que el desplazamiento de las comunidades fue injustificado. En segundo lugar, la obra superó el presupuesto en sus costos y tiempo, principalmente por la falla geológica en la que se asentaba. El costo que estaba estimado en 1 mil millones de pesos, alcanzó los un mil

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.”

¹¹⁷ Como lo fueron de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2015; y, enero y febrero de 2016.

¹¹⁸ Ver anexo 2 y 3. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090816, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 24 de mayo de 2016.

quinientos cincuenta y seis millones de pesos.¹¹⁹ En tercer lugar, la CFE al hacer caso omiso de las peticiones de las comunidades no garantizó su participación en el proyecto, ni una reubicación permitiera su subsistencia. Finalmente, en lugar de maximizar la eficiencia de las hidroeléctricas existentes en el país se prefirió la construcción de una nueva que, como se mencionó, no opera según la capacidad prometida por la CFE, lo cual pone en evidencia la falta de un mecanismo ex ante para evaluar la factibilidad de un proyecto y la inadecuada ponderación de los costos y beneficios que supondría su construcción.

3.3. Reflexiones finales

De los tres casos expuestos y los conflictos sociales suscitados en los mismos, se destaca lo siguiente. En primer lugar, en presencia de una debilidad institucional en materia de regulación de los impactos sociales en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, las desarrolladoras públicas y privadas tienden a aprovecharse de dicha situación para ejecutar su proyecto, sin internalizar debidamente los impactos sociales inherentes en ellos.

En segundo lugar, en el marco institucional anterior a la Reforma Energética no había una verdadera sincronía entre organizaciones (desarrolladoras públicas y privadas y autoridades) e instituciones; ya que, a pesar de existir mecanismos normativos que contemplaran la necesidad de llevar a cabo una consulta pública las desarrolladoras omitían realizarla, pues no se sentían legal o institucionalmente obligadas. Por esta razón, se considera que la Reforma Energética tenía la tarea de lograr “más que un perfeccionamiento de las reglas del juego, un cambio en el juego mismo”.¹²⁰

Finalmente, la presencia de un andamiaje jurídico poco robusto y las respectivas fallas en la regulación ocasionaron que las empresas privadas (en el caso del Corredor Eólico del Istmo) no supieran cuándo se podían tener por cumplidas sus obligaciones sociales a favor de la comunidad en la que se asentara su respectivo proyecto.

¹¹⁹ Staff Movimet, “México: La Central Hidroeléctrica La Yesca, una de las más altas del mundo”.

¹²⁰ Carlos Stark “Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, 5.

En suma, el contexto organizacional e institucional anterior a la Reforma Energética provocó que los operadores en el sector no se sintieran legalmente vinculados a desarrollar mecanismos tendientes a prevenir y mitigar los impactos sociales ocasionados a partir de la implementación de proyectos de infraestructura energética. Además, era un contexto que se caracterizaba por la presencia de un grupo limitado de desarrolladores de proyectos de infraestructura energética, por un lado, PEMEX y CFE como principales promotores de la industria energética mexicana; y, por otro lado, las empresas privadas cuyo marco para la generación de energía eléctrica se limitaba principalmente a las modalidades previstas en la LSPEE que no se consideraran servicio público.

En otras palabras, si con el número de agentes que operaba en el sector existían conflictos sociales que no pudieron mitigarse o prevenirse con base en el marco institucional anterior a la Reforma Energética (formal o informal), no puede esperarse que el marco institucional en materia de impactos sociales debía permanecer intacto ante la entrada de nuevos participantes en la industria eléctrica y, ahora, en la industria de hidrocarburos. Es decir, el incremento en el número de empresas en el mercado energético mexicano, puede correlativamente ocasionar un aumento en el número de conflictos sociales que se susciten con motivo del desarrollo de proyectos de infraestructura. Por ello, era indispensable que los legisladores incorporaran en la nueva legislación mecanismos que obligaran a las desarrolladoras a internalizar los impactos sociales de todo proyecto. Y, de haberlo hecho, cabe cuestionarse si los mecanismos normativos contemplados resultarán suficientes para que las desarrolladoras cumplan cabalmente con su obligación social para con las comunidades en las que desarrollen su proyecto, o si es necesario que utilicen mecanismos alternativos para subsanar alguna falla en el nuevo marco institucional.

Capítulo IV. Marco institucional vigente del Sector Energético y análisis de los distintos instrumentos que conforman el mismo.

La presencia de conflictos sociales en el marco institucional y organizacional anterior, y la entrada de un mayor número de agentes al mercado energético implícita en la Reforma Energética, implica que las respectivas Secretarías de Estado deberán hacerle frente al nuevo panorama, por medio de una política energética que contemple a todos y cada uno de los actores y aristas involucrados en su funcionamiento. En este sentido, es imprescindible que los impactos sociales y los grupos de interés afectados por los proyectos que lleven a cabo los nuevos agentes, tanto públicos (CFE y PEMEX como empresas productivas del Estado) como privados, sean incluidos en el nuevo esquema de apertura.¹²¹

Si la Reforma Energética implicó un cambio al marco institucional y organizacional en el sector, y en términos de impactos sociales se destacó que el marco anterior resultaba insuficiente para que las desarrolladoras lograran internalizarlos, y lograran prever y mitigar la presencia de conflictos sociales, conviene revisar si dentro los cambios que supuso la Reforma del Sector Energético se contemplaron: 1) mecanismos para hacer efectiva una consulta pública; 2) la inclusión de las comunidades durante toda la vida operacional del proyecto; 3) posibles sanciones en caso de omitir una debida evaluación de los impactos sociales inherentes en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética; y, 4) la necesidad de realizar y difundir estudios que justifiquen la necesidad y viabilidad de un proyecto de infraestructura energética.

Como se mencionó en el segundo capítulo, en lo que refiere a la regulación de los impactos sociales asociados con el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” planteaba el problema de la poca vinculación que hubo entre los fines sociales, con los económicos y políticos.¹²² Sin embargo, debido a que ni la exposición de motivos de la Reforma en materia

¹²¹ Leonardo Beltrán, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, 296.

¹²² Leonardo Beltrán, “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, 287.

de energía, ni los artículos constitucionales reformados como consecuencia de la misma, son los únicos mecanismos normativos que regulan el sector, conviene dilucidar la regulación de los impactos sociales en la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos.

En consecuencia, el presente capitulado analizará los principales cambios institucionales formales asociados a la regulación de los impactos sociales en proyectos de infraestructura energética; por ende, se estructurará de la siguiente manera. En primer lugar, se estudiará el capítulo de “Del impacto social y desarrollo sustentable” presente tanto en la Ley de Hidrocarburos, como en la Ley de la Industria Eléctrica, así como lo previsto en sus respectivos reglamentos. Y, en segundo lugar, se analizarán las “Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético”.

El presente apartado tiene dos objetivos. En primer lugar, demostrar que la Reforma Energética sí supuso una mayor regulación de los impactos sociales inherentes a los proyectos de infraestructura energética, ya que a diferencia del marco institucional anterior: 1) las desarrolladoras públicas y privadas ya no deberán limitarse a cumplir con la consulta previa, libre e informada en términos del Convenio 169 de la OIT; 2) existen mecanismos para determinar las fases que deben seguirse en la realización de una consulta pública para que ésta se considere efectivamente cumplimentada; y, 3) se previó la posibilidad de que a una desarrolladora no se le otorgue el permiso para el desarrollo de un proyecto por la ausencia de una debida gestión y evaluación de los impactos sociales que se pudieren suscitar por su desarrollo.

Sin embargo y, en segundo lugar, se criticará: 1) la ausencia de mecanismos de control *ex post* una vez que se ha otorgado la Evaluación de Impacto Social (en adelante, EIS); 2) el hecho de que ésta (EIS) de nuevo se configura como un “permiso” otorgado por las autoridades y no por las comunidades; 3) y, la necesidad de que las desarrolladoras públicas y privadas no se limiten a cumplir con requisitos legales, sino que implementen en sus estructuras financieras y de operación mecanismos que los lleven a entablar una relación formal y duradera con la comunidad. Para ello, se propone que la LSO sea la institución que

les permita a las empresas mitigar y prevenir conflictos sociales en las comunidades en las que se asientan.

4.1. Capítulo del impacto social y desarrollo sustentable en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica, y sus respectivos reglamentos.

4.1.1. Ley de la Industria Eléctrica y Ley de Hidrocarburos.

Aunque, como se precisó, el Dictamen hizo alusión de manera poco clara a los fines y objetivos sociales que deben regir en el nuevo marco institucional en materia de impactos sociales, en la Ley de Industria Eléctrica (en adelante, LIE) y la Ley de Hidrocarburos (en adelante, LH),¹²³ se incluyó de manera expresa un capítulo “Del impacto social” en lo que se refiere a ésta última, y “Del impacto social y desarrollo sustentable” en el caso de la LIE.

Es un capítulo (en cada una de las Leyes) que se limita a cuatro artículos.¹²⁴ Para una mejor exposición de su contenido en la Tabla 1 se destacan aquellos puntos en los que son coincidentes, así como en los que se prevén distintas cuestiones.

Ley de la Industria Eléctrica	Ley de Hidrocarburos
Señala que en todo proyecto de infraestructura deben estar presentes los principios de sustentabilidad y de respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las regiones en que se desarrolle. ¹²⁵	Enuncia los principios de sustentabilidad y de respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las regiones, que ha de observar toda empresa que pretenda desarrollar un proyecto de infraestructura dentro del sector. ¹²⁶
En la LIE, la SENER se limita a informar a los desarrolladores la presencia de grupos sociales vulnerables , con el fin de que se implementen las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos. ¹²⁷	La LH establece que, tratándose de Asignaciones o la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción, la SENER, en coordinación con la SEGOB, deberá realizar un Estudio de Impacto Social –que no es la misma que la Evaluación que deben realizar los particulares– respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato.

¹²³ Ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

¹²⁴ Artículos 117-120 en el caso de la LIE; y, artículos 118-121 en el caso de la LH.

¹²⁵ Artículo 117 de la LIE

¹²⁶ Artículo 118 de la LH.

¹²⁷ Artículo 118 de la LIE.

	<p>Este Estudio de Impacto Social, con base en lo establecido por el artículo 78 del Reglamento de la LH contendrá, sobre las Áreas de Asignación o Áreas Contractuales, al menos lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La caracterización sociodemográfica de las áreas y las regiones donde se ubican; 2. La identificación de grupos en situación de vulnerabilidad; 3. La descripción del estatus que guardan los terrenos donde se llevará a cabo el proyecto, y; 4. La estimación preliminar de los impactos sociales. <p>Los resultados del Estudio de Impacto Social se pondrán a disposición del Asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los Contratos para la Exploración.</p> <p>Finalmente, establece que la SENER deberá informar a los desarrolladores la presencia de grupos sociales <i>vulnerables</i>, con el fin de que se implementen las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos.¹²⁸</p>
<p>Establece la obligación de la SENER de llevar a cabo en las comunidades y pueblos indígenas en las que se desarrollen proyectos energéticos procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.¹²⁹</p>	<p>Establece la obligación de la SENER de llevar a cabo en las comunidades y pueblos indígenas en las que se desarrollen proyectos energéticos procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.</p> <p>La LH, agrega:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el objeto de los procedimientos de consulta será alcanzar acuerdos o en su caso el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas afectados. 2. Que la SENER en coordinación con la SHCP deberá determinar el monto que el contratista o asignatario deberá destinar

¹²⁸ Artículo 119 de la LH.

¹²⁹ Artículo 119 de la LIE.

	para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado. ¹³⁰
Establece la obligación del operador público o privado de presentar ante la SENER la Evaluación de Impacto Social (EIS), que deberá contener la identificación caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. ¹³¹	Establece la obligación del operador público o privado de presentar ante la SENER la Evaluación de Impacto Social (EIS), que deberá contener la identificación caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. ¹³² La LH agrega que la EIS también deberá contener los planes de gestión social correspondientes.

Tabla 1.¹³³

En términos generales, en los artículos citados, se contempla lo siguiente. Primero, el desarrollo de todo proyecto de infraestructura energética se deberá llevar a cabo atendiendo a los principios de sustentabilidad y respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las regiones en los que se asienten. Segundo, con el objeto de salvaguardar los intereses y derechos de las comunidades en las que se desarrollen proyectos de infraestructura en la industria eléctrica y de hidrocarburos, la SENER deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con las Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. Tercero, en el caso de la LH, ésta obliga a la SENER a realizar un Estudio de Impacto Social tratándose de asignaciones y contratos para la explotación y exploración de hidrocarburos. Finalmente, se establece la obligación a cargo los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura energética, de presentar a la SENER una Evaluación de Impacto Social, la cual es el documento que contiene la identificación, caracterización, predicción y

¹³⁰ Artículo 120 de la LH.

¹³¹ Artículo 120 de la LIE.

¹³² Artículo 121 de la LH.

¹³³ La información contenida en esta tabla se tomó atendiendo a las Leyes en cita y a la página de la Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016).

valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y planes de gestión social correspondientes.

4.1.2 La regulación de la EIS y la Consulta Pública en los Reglamentos de la LIE y LH.

Ahora bien, los reglamentos de la LIE y de la LH prevén un capítulo denominado “De la Evaluación de Impacto Social y la Consulta”, mismos que abundan en los requisitos que deben cumplir las desarrolladoras al momento de presentar la EIS, así como las cuestiones que deben regir la Consulta Pública que la SENER realice en las comunidades en las que se asiente el proyecto energético.

a) ¿Qué debe contener la EIS?

Antes de abordar cuáles son los requisitos que los Reglamentos de a LIE y LH prevén para la EIS, se precisan dos cuestiones previas. En primer lugar, la LIE establece que el desarrollador debe presentar la EIS 90 días antes de su intención de iniciar las negociaciones con los propietarios o poseedores de los terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto de que se trate.¹³⁴ Esta obligación puede resultar contraproducente y demeritar las posibles negociaciones que la desarrolladora entable con las comunidades en las que desarrolle el proyecto en cuestión. En efecto, la EIS responderá a una serie de exigencias que la autoridad le imponga a la desarrolladora y no necesariamente atenderá a las demandas de la comunidad, o bien, lo que éstas necesitan. Las negociaciones que se entablen con las comunidades serán a raíz de lo que la desarrolladora establezca en la EIS, sin que conozca realmente qué es lo que las comunidades requieren o cuáles serán sus exigencias. El formato de la EIS será llenado por la desarrolladora sin conocer realmente a qué se atiende en la comunidad en la que pretenda desarrollar su proyecto.

¹³⁴ En efecto, el artículo 86 de la LIE es del tenor literal siguiente: “Artículo 86.- Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica incluidos los relativos a la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica deberán presentar a la Secretaría la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120 de la Ley, noventa días antes de su intención de iniciar las negociaciones con los propietarios o poseedores de los terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto de que se trate. Se otorgarán los permisos para el desarrollo de proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la evaluación de impacto social.”

En segundo lugar, la LH prevé en su artículo 79 que la validez de la EIS será durante toda la vigencia del proyecto, siempre y cuando este último no sufra modificaciones sustanciales.¹³⁵ La crítica a este artículo radica en que la regulación se enfoca en el proyecto de infraestructura energética y no en la comunidad. Es decir, pueden cambiar las condiciones de los grupos de interés en los que se asiente el proyecto, pero si éste no se modifica la EIS seguirá siendo válida. O bien, puede que las desarrolladoras incumplan con lo previsto en la EIS pero si el programa del proyecto no tiene cambio alguno, la EIS seguirá siendo válida. Sobre el particular se abundará al final del presente capitulado.

Ahora bien, precisado lo anterior, tanto la LIE como la LH prevén requisitos similares para la EIS.¹³⁶ En efecto, en los reglamentos de ambas leyes se prevé que la EIS deberá contener, en términos generales, lo siguiente: 1) la identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto; 2) la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto y las respectivas medidas de prevención y mitigación; y, 3) Planes de gestión social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.¹³⁷

b) ¿Qué debe contener la Consulta Previa?

Tanto la LIE, como la LH señalan que la SENER es la autoridad responsable de llevar a cabo los procedimientos de consulta previos relativos a los proyectos que se desarrollen en **comunidades y pueblos indígenas**, y tratándose de empresas productivas del Estado, serán

¹³⁵ Esto en términos del artículo 79 de la LH, que a su letra dispone: “Artículo 79.- Los Asignatarios o Contratistas, así como los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en la Industria de Hidrocarburos deberán presentar a la Secretaría, la Evaluación de Impacto Social a que se refiere el artículo 121 de la Ley.

La Evaluación de Impacto Social tendrá validez durante la vigencia del proyecto, siempre y cuando este último no sufra modificaciones sustanciales.

Las autorizaciones que soliciten los Asignatarios y Contratistas para realizar actividades dentro del Área de Asignación o el Área Contractual, no estarán sujetas a lo previsto en el presente artículo.

Los interesados en obtener un permiso para realizar las actividades de comercialización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, no estarán sujetos a lo previsto en el presente artículo, siempre que no realicen obras o desarrollo de infraestructura”

¹³⁶ Artículo 87 de la LIE; y, artículo 81 de la LH.

¹³⁷ Para una mejor exposición de su contenido en la **Tabla 2** se destacan aquellos puntos en los que son coincidentes, así como en los que se prevén distintas cuestiones.

éstas las que lleven a cabo dichos procedimientos de consulta.¹³⁸ La Consulta Previa deberá hacerse en coordinación con la SEGOB y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.¹³⁹

La regulación del procedimiento de consulta previo en ambos reglamentos es coincidente en lo siguiente. En primer lugar, la Consulta Previa a comunidades y pueblos indígenas deberá realizarse a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener su consentimiento libre e informado. En este sentido, deberán observarse los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, la SENER deberá seguir los estándares nacionales e internacionales en la materia.¹⁴⁰

En segundo lugar, la Consulta Previa deberá comprender, al menos, las siguientes fases generales:

I. Plan de consulta: La planeación que lleva a cabo la Secretaría para la realización de la Consulta Previa, y el establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades;

II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la Consulta Previa;

III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a Consulta Previa;

IV. Deliberativa: El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a Consulta Previa;

¹³⁸ Artículo 89 de la LIE; y, artículo 85 de la LH.

¹³⁹ Artículo 90 de la LIE; y, artículo 85 de la LH

¹⁴⁰ Artículo 91 del Reglamento de LIE; y, 85 del Reglamento de la LIE

V. Consultiva: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a Consulta Previa, y

VI. Seguimiento de Acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado.”¹⁴¹

Las nuevas disposiciones previstas en la LIE y la LH, y en sus respectivos reglamentos, en materia de impactos sociales denotan, a diferencia del Dictamen, un cambio institucional tendiente a subsanar las fallas en la regulación en materia de impactos sociales que tenía el marco institucional anterior. Sobre este punto se abundará en las reflexiones finales del presente apartado.

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

Las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social (en adelante, las Disposiciones Administrativas sobre la EIS), se publicaron el 6 de marzo de 2015, y tuvieron por objetivo establecer una guía sobre el procedimiento que deben seguir los desarrolladores de proyectos en el sector energético para obtener la EIS.

Las Disposiciones Administrativas sobre la EIS señalan que el promovente (aquel que busca que se le otorgue la EIS) debe privilegiar el uso de metodologías con enfoque de derechos humanos y con un enfoque participativo basado en la comunidad en las que se asiente un proyecto.¹⁴²

Estas Disposiciones robustecen el andamiaje jurídico en materia de impactos sociales que anteriormente se caracterizaba por su debilidad institucional. Ya que, por un lado, abordan de manera exhaustiva conceptos que anteriormente no estaban previstos en el marco institucional; y, por otro lado, de su lectura se advierte la necesidad de contemplar entre los distintos actores involucrados en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética,¹⁴³

¹⁴¹ Artículo 92 del Reglamento de LIE; y, 87 del Reglamento de la LH.

¹⁴² Artículo 3 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS.

¹⁴³ Artículo 4 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS. La Evaluación de Impacto Social deberá presentarse para los siguientes proyectos del sector energético:

a las comunidades que puedan sufrir un perjuicio con su implementación. Define conceptos como: Actores Interesados, Área de Influencia (Directa e Indirecta), Comunidad, Enlace Comunitario, Impacto Social, Medida de Ampliación de Impactos Positivos, Medidas de Prevención y Mitigación, Plan de Gestión Social, Significancia Social, entre otras. Conceptos cuya delimitación en el marco institucional anterior se habían dejado a la discrecionalidad de los actores que operaban en el sector.

En términos generales, las Disposiciones Administrativas de la EIS delimitan qué grupos se consideraran afectados por un proyecto; cuál es el área que se considerará recibe un impacto directo por la construcción de un proyecto de infraestructura energética, y cuáles reciben un impacto indirecto; la necesidad de llevar a cabo acciones para minimizar en la mayor medida posible los impactos negativos por el desarrollo de proyectos del sector energético; la estrategia que deberán llevar a cabo los promoventes para ampliar el margen de los impactos positivos de un proyecto; el riesgo o beneficio del Impacto Social; cuáles serán los posibles cambios y consecuencias (tanto positivas como negativas) en la población y que pueden alterar la forma en que las comunidades y los individuos viven, trabajan, se relacionan entre sí y se organizan para satisfacer sus necesidades, entre otras.

4.2.1. Principales obligaciones del promovente.

Las Disposiciones Administrativas de la EIS señalan qué obligaciones deben observarse por los promoventes en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, y entre éstas

A. Hidrocarburos:

- I. Distribución de Gas Licuado de Petróleo mediante Planta de Distribución;
- II. Expendio al público de Gas Licuado de Petróleo a través de Estación de Servicio con fin Específico para Carburación;
- III. Transporte por ducto de Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo, petróleo, petrolíferos y petroquímicos;
- IV. Almacenamiento y distribución de Gas Natural, Gas Licuado de Petróleo, petróleo, petrolíferos y petroquímicos;
- V. Procesamiento de gas natural (compresión, licuefacción, descompresión y regasificación);
- VI. Refinación de hidrocarburos;
- VII. Exploración superficial marítima 2D y 3D;
- VIII. Exploración superficial sísmica terrestre y marítima;
- IX. Perforación exploratoria terrestre y marítima;
- X. Proyecto de desarrollo de campos terrestres y marítimos.

B. Electricidad:

- I. Generación de Energía Eléctrica
- II. Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica

destacan: 1) establecer de manera detallada la identificación del proyecto y de sus características;¹⁴⁴ 2) los objetivos, las actividades principales, características, servicios y obras asociadas con el proyecto;¹⁴⁵ 3) las técnicas participativas que empleará con los grupos afectados;¹⁴⁶ 4) delimitar el área de influencia de un proyecto, es decir, deberá determinar la extensión espacial de los impactos sociales directos e indirectos que resulten del proyecto que pretenda desarrollar;¹⁴⁷ 5) incluir un censo socioeconómico y sociocultural de todos y cada uno de los hogares asentados en el núcleo que se verá principalmente afectado;¹⁴⁸ 6) incluir un apartado con los resultados del análisis de Actores Interesados, considerando sus derechos, intereses y expectativas, así como sus niveles de involucramiento, importancia e influencia sobre el proyecto, con el fin de desarrollar una *estrategia de vinculación con los Actores Interesados*; 6) un apartado que establezca las características de los pueblos y comunidades indígenas en las que se asiente, de manera que el promovente tenga conocimiento de sus instituciones, sistemas normativos internos, formas de organización, principales actividades económicas;¹⁴⁹ entre otras.

4.2.2. Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales.

En el tercer capítulo¹⁵⁰ se mencionó la “inexistente” regulación que existía al momento de determinar si un proyecto era viable atendiendo a los impactos sociales que éste generaba y los beneficios esperados por el mismo. En este sentido, las Disposiciones Administrativas de la EIS, establecen una serie de parámetros que, en principio, permiten “medir” los impactos sociales que puede generar un proyecto, y los promoventes están en posibilidad de “calificar” dichos impactos con base en una serie de variables como lo son las siguientes.¹⁵¹

¹⁴⁴ Que se refiere principalmente a establecer la ubicación espacial y temporal del proyecto

¹⁴⁵ Artículo 8 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS.

¹⁴⁶ Artículo 9 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS.

¹⁴⁷ Artículos 11-18 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS.

¹⁴⁸ En este aspecto el promovente deberá considerar aspectos como: tamaño, estructura y crecimiento de la población; hogares y familias; educación; servicios de salud; trabajo y condiciones laborales; seguridad social; vivienda; seguridad y orden público; principales actividades en el sector primario, secundario y terciario; patrimonio tangible e intangible; dinámica social de la comunidad, entre otras (Artículo 19 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS).

¹⁴⁹ Artículo 22 de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS.

¹⁵⁰ “Capítulo III. Algunos conflictos sociales anteriores a la Reforma Energética del 20 de diciembre de 2013”.

¹⁵¹ Mismas que están en el capítulo VI “Identificación, caracterización, predicción y valoración de impactos sociales”.

En primer lugar, *predicción*, es decir la probabilidad de la ocurrencia de los cambios o consecuencias identificadas, positivas o negativas, que resulten del desarrollo del proyecto del sector energético. En segundo lugar, la *valoración* del impacto social que consiste en asignar un valor cuantitativo o cualitativo, a los cambios y consecuencias identificadas mediante la aplicación de una escala de calificación en la que se tomarán en cuenta rubros como: temporalidad, ámbito espacial, gravedad y beneficios del proyecto, probabilidad. Sin embargo, el promovente será quien asigne la calificación y puntuación a cada una de las variables, lo cual resta credibilidad y objetividad, pues no hay mecanismo que garantice que efectivamente se está calificando de manera objetiva los impactos sociales.

4.2.3. Plan de Gestión Social.

Finalmente, las Disposiciones Administrativas de la EIS contemplaron un aspecto de vital importancia en lo que se refiere a la reestructuración del marco institucional en materia de impactos sociales anterior a la Reforma Energética, ya que obliga a los promoventes a incluir en su estructura financiera y de operación la participación de las comunidades afectadas en el desarrollo de su proyecto energético.

En consecuencia, en lo que se refiere al Plan de Gestión Social se destaca que éste deberá establecer por al menos lo siguiente: 1) Plan de Implementación de las Medidas de Prevención y Mitigación, y de las Medidas de Ampliación de Impactos Positivos en el cual el promovente deberá detallar las estrategias y acciones para evitar, prevenir, mitigar y compensar los impactos sociales; 2) Plan de Comunicación y Vinculación con la Comunidad, mismo que obliga al promovente a establecer las estrategias y acciones para fomentar un diálogo permanente y bidireccional con la comunidad; 3) Plan de Inversión Social, mismo que se refiere a todas las acciones tendientes a promover el desarrollo humano de las comunidades impactadas; 4) Plan de Salud y Seguridad; 5) Plan de Desmantelamiento; y 5) Plan de Monitoreo, que identificará el grado de modificación y cumplimiento de los planes y estrategias propuestas.

Cada Plan señalado deberá prever para su implementación, al menos los recursos humanos, recursos económicos, responsabilidades, plazos y tiempos, e indicadores de monitoreo y evaluación.

4.3. Reflexiones finales.

Del marco normativo descrito se puede concluir lo siguiente. En primer lugar, tanto la LH como la LIE contemplan la necesidad de que el desarrollador obtenga de la SENER una EIS, la cual será vigente durante toda la vida operacional del proyecto. Sobre este punto se critican dos cuestiones: en primer lugar, que la permanencia del permiso sea durante toda la vida operacional del proyecto, ya que de cambiar alguna de las variables en materia de impacto social resulta cuestionable si las empresas lo atenderán, pues legalmente ya cuentan con la EIS para comenzar el proyecto.

En segundo lugar, se critica que sea la SENER la encargada de otorgar la EIS y no la Secretaría de Desarrollo Social. En primer lugar, por el posible conflicto de intereses ya que el interesado en el desarrollo de un proyecto energético (SENER) es a su vez quien determinar la afectación o no a las comunidades en que se realice el proyecto en cuestión; en otras palabras, puede eventualmente suceder que, en aras de que se lleve a cabo un proyecto, la SENER anteponga sus intereses a los de las comunidades que supuestamente debe o intenta proteger con la EIS. En segundo término, debido a su experiencia institucional respecto al impacto social, la Secretaría de Desarrollo Social se presenta con mayor aptitud para realizarla.¹⁵²

En tercer lugar, a pesar de que los reglamentos de la LIE y la LH abundaron en las fases que debería seguir la SENER en el proceso de Consulta y que ésta se puede hacer en colaboración con el desarrollador, los artículos en cuestión se critican por dos cuestiones. Por un lado, al establecer las distintas fases sigue sin haber un mecanismo normativo que permita tener por cumplimentada cada una. Los reglamentos se limitan a establecer las distintas fases pero su debida ejecución queda de nuevo al arbitrio de la SENER o de las desarrolladoras. Por otro lado, resulta cuestionable que el primer acercamiento que las desarrolladoras tengan con los grupos de interés afectados, aquellas no tengan la obligación de acudir, y que a su vez sea facultativo su participación o no en el proceso de consulta. Esta crítica se plantea en

¹⁵² Miriam Grunstein, “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, (Vol. XVI, núm 51, mayo-agosto de 2016).

el sentido de las posibles contradicciones que pudieren surgir entre lo prometido por la SENER, lo prometido por la desarrolladora, y lo esperado por la comunidad.

Finalmente, las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la EIS establecen, de manera exhaustiva, todas las condiciones que en materia de impactos sociales deben cumplir las desarrolladoras para que se les otorgue la EIS. En este sentido, cabe preguntarse si: existiendo las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la EIS, ¿por qué sigue siendo necesario que las empresas cumplan con las mejores prácticas internacionales establecidas para la regulación de impactos sociales inherentes a proyectos energéticos? Esta pregunta se contestará en el siguiente apartado analizando las características que son propias de las LSO y que no están previstas en la EIS.

Capítulo V. Licencia Social para Operar.¹⁵³

El apartado anterior evidenció que la Reforma Energética, a través de su legislación secundaria y las Disposiciones Administrativas de la EIS, creó un marco institucional nuevo para regular los impactos sociales que derivaran de proyectos de infraestructura energética. Aspectos no contemplados en la legislación anterior quedaron definidos, y la posibilidad de que los nuevos operadores desarrollen sus actividades de manera discrecional disminuyó. Empero, existen algunas deficiencias del nuevo marco institucional que podrían obstaculizar un cumplimiento que efectivamente internalice los impactos sociales.

Se critica: 1) la ausencia de mecanismos de control *ex post* una vez que se ha otorgado la EIS, y peor aún que su otorgamiento de facto sea para toda la vida operacional del proyecto; 2) a pesar de que hay Planes de Gestión para que la desarrolladora entable un relación con la comunidad, ésta se hace bajo los términos propuestos por aquella y no por la comunidad, mismos que están sujetos a la aprobación de la autoridad y no de los grupos de interés afectados; 3) cada uno de los Planes contemplados en las Disposiciones Administrativas de la EIS reflejan principalmente una relación entre Empresa y Estado, pues aquella tiene que cumplir con una serie de requisitos ante el Estado para que éste le otorgue la EIS; 4) la EIS se configuró como un permiso otorgado por las autoridades y no por las comunidades; 5) el conflicto de intereses que pueden suscitarse entre la SENER y la SEGOB y las comunidades en las que se asienten los proyectos, por cuanto a que aquellas tienen un interés preferente en que se lleven a cabo los proyectos de infraestructura energética e igualmente son las entidades que otorgan la EIS, entre otras.

Las cuestiones puntualizadas pueden debilitar el nuevo marco institucional en materia de impactos sociales y la posibilidad de lograr una adecuada transición hacia el nuevo modelo de desarrollo (institucional y organizacional) podría ocurrir de manera deficiente. En este sentido, la sintonía entre el cambio organizacional (entrada de nuevos actores) e institucional (cambios en el marco regulatorio en temas de impacto social) se presentaría como una situación difícil de alcanzar.

¹⁵³ De manera previa, debe puntualizarse que extractos del presente capítulo fueron publicados en: “Diálogo Interamericano: Repartición Estratégica de beneficios sociales de la Reforma Energética. Casos Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y México”. Pg. 21-31.

Ante este panorama, las flaquezas en el nuevo el marco institucional formal – integrado por el capítulo de *Impacto social y desarrollo sustentable* en la LIE y LH y sus reglamentos, así como Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético– podrían ser aprovechadas por las empresas o el mismo Estado para desarrollar proyectos de infraestructura energética a costa del beneficio óptimo para las comunidades en las que se implementen; o bien, para que aquellas justifiquen que el desarrollo de un proyecto se está llevando a cabo en estricto apego a los requisitos legales “en materia de impacto social” para su desarrollo. En este contexto, la Licencia Social para Operar puede proporcionar a las desarrolladoras un marco institucional complementario.

Este capítulo esbozará la medida alterna y complementaria que pueden (y deben) utilizar las empresas privadas y públicas, nacionales e internacionales, así como las empresas productivas del Estado (PEMEX, CFE y sus respectivas subsidiarias), para no sólo contemplar los impactos sociales, sino mitigar y prevenir los conflictos sociales al implementar un proyecto energético. Este mecanismo adquiere una real importancia ante un marco institucional formal que, como se destacó, tiene flaquezas regulatorias que podrían complicar la adecuación entre cambio institucional y organizacional.

En efecto, la Licencia Social para Operar se configura como un instrumento que permite forjar la relación entre la desarrolladora de un proyecto y los grupos de interés que pueden verse perjudicados por la implementación del mismo. Toda vez que, el fin que persigue la Licencia Social para Operar es proporcionar un marco sólido que permita a las empresas incorporar en la estructuración de sus políticas, y en su forma de operar, aristas de índole social, no a través de la obtención de un permiso gubernamental como la EIS, sino de un “permiso” otorgado directamente por la comunidad en la que se asienta.¹⁵⁴

El estudio de la LSO es relevante, ya que si bien el Estado en principio debería proveer todos los mecanismos de seguridad, desarrollo y protección de los derechos humanos de las comunidades o grupos de interés que pueden verse afectados directa o indirectamente por la

¹⁵⁴ Sustainable Business Council, “Social License to Operate Paper”, (2011): 4. Disponible en: https://www.sbc.org.nz/_data/assets/pdf_file/0005/99437/Social-Licence-to-Operate-Paper.pdf (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015).

implementación de un proyecto energético; también es cierto que las desarrolladoras tienen la responsabilidad de contemplar en su estructura orgánica y financiera instrumentos que permitan entablar una relación con dichos grupos,¹⁵⁵ pues son aquellas las que, en términos finales, afectan el medio en el que desarrolla un proyecto.

Asimismo, el estudio de la LSO es de vital importancia ante la transición al nuevo modelo de desarrollo que México está atravesando como resultado de la Reforma Energética; ya que, como se mencionó, este modelo prevé la entrada de nuevos agentes privados al mercado (cambio organizacional), que deberán adecuarse a un marco institucional completamente nuevo en materia de impactos sociales, el cual puede presentar debilidades o flaquezas al llevarse al campo práctico.

Consecuentemente, este capítulo se estructurará de la siguiente forma. En primer lugar, me remitiré al origen, definición y características del término Licencia Social para Operar. En segundo lugar, me referiré a los elementos normativos que constituyen la LSO y la manera en que ésta se obtiene. En tercer lugar, puntualizaré el por qué se considera importante que las desarrolladoras destinen sus esfuerzos a obtener la LSO. En cuarto lugar, señalaré la distinción que existe entre la LSO y distintas figuras como la Consulta Previa, Libre e Informada y los permisos legales (como se configura la EIS). Posteriormente, señalaré los casos en los que la LSO tuvo éxito. Finalmente, analizaré el caso chileno y la importancia que las desarrolladoras que operan en este país le han dado a la necesidad de contemplar mecanismos que internalicen los impactos sociales en el desarrollo de un proyecto de infraestructura energética.

5.1. Un término que surge como una simple metáfora.

El término Licencia Social Para Operar (LSO) surgió en la década de 1990 en la industria minera, después de que ésta enfrentó el deterioro de su imagen. La amplia difusión que hubo en torno a los problemas ocasionados por los proyectos de explotación mineros, entre los que destacaron derrames químicos, fallas de diques de colas, y crecientes conflictos con las comunidades locales, mermaron su reputación y, en consecuencia, ocasionaron el bloqueo y

¹⁵⁵ Miriam Grusstein, “Los arrebatos del Viento: Fallas Regulatorias, Crisis Social y Perspectivas de Cambio en el Corredor Eólico del Istmo”.

paralización de innumerables proyectos.¹⁵⁶ La minería pasó a ser vista como una industria indeseable en términos sociales y ambientales.¹⁵⁷

Con ánimos de redefinir su imagen y mitigar los costos asociados a los conflictos sociales, en 1997 se utilizó por primera vez el término de *Licencia Social para Operar*. En una reunión con personal del Banco Mundial en Washington, Jim Cooney, entonces Director de Asuntos Internacionales y Públicos de Placer Dome,¹⁵⁸ enfatizó que las compañías mineras estaban perdiendo reputación e inversionistas debido a la resistencia que las comunidades oponían al desarrollo de los proyectos mineros.¹⁵⁹ En este sentido, Cooney utilizó el término LSO como una metáfora para comparar la capacidad de las comunidades o grupos de interés para detener los proyectos mineros, con la capacidad y efectos que tenía que el gobierno del país en el que se desarrollara un proyecto no otorgara un permiso legal para su operación;¹⁶⁰ y, propuso que “la industria tenía que actuar de forma positiva para recuperar su reputación y obtener una “licencia social para operar” a través de un proceso que, comenzando al nivel de minas y proyectos individuales, crearía, con el tiempo, una cultura y perfil públicos para la industria minera”.¹⁶¹

Actualmente, el uso de la LSO ya no se limita exclusivamente al sector minero; en efecto, su uso y aplicación se han expandido a otras áreas de la industria energética.¹⁶² Su creciente desarrollo se debe a la presión que grupos mediáticos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, y comunidades han ejercido en torno al actuar de las empresas. Dichos grupos llevan a cabo medidas que amenazan o incrementan los

¹⁵⁶ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, *SME Manual de Ingeniería Minera*, capítulo 17.2, págs. 1779-1796, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración, Littleton, Colorado, EEUU. (2011): 1.

¹⁵⁷ A manera de ejemplo, en 1996 una encuesta de opinión de Roper “situó a la minería en el último lugar entre veinticuatro industrias estadounidenses ordenadas según su popularidad con el público, debajo incluso de la industria tabacalera”. Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 1.

¹⁵⁸ Placer Dome Inc., era una empresa canadiense de minería de oro con sede en Vancouver, y en aquella época era la tercer empresa minera más grande del mundo antes de que fuera disuelta y vendida a sus competidores en 2004. (G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 32, No. 3, 1–10, (2014): 263).

¹⁵⁹ G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, 263.

¹⁶⁰ David Bursey, “Rethinking Social License to Operate: a concept in search of Definition and Boundaries”, *Environment and Energy Bulletin*, Vol. 7, Issue 2 (Mayo 2015): 3.

¹⁶¹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 1.

¹⁶² Nina Hall, Simone Carr-Cornish y Anne-Maree Dowd, “Social Licence to Operate: understanding how a concept has been translated into practice in energy industries”, *Journal of Cleaner Production*, (Agosto 2014): 301.

costos de operatividad de los proyectos, a través de la organización de boicots, bloqueos, o bien mediante operaciones o actividades legalmente desafiantes que paralizan temporalmente el desarrollo de un proyecto.¹⁶³

La aparición y desarrollo de la LSO refleja, por un lado, la importancia de una gestión eficaz y oportuna de los riesgos socio-políticos derivados de los impactos sociales, ambientales y económicos asociados a estos proyectos;¹⁶⁴ por otro lado, y de manera paralela a lo anterior, refleja que las empresas han tomado conciencia de la importancia que tiene negociar y dialogar directamente con los grupos de interés afectados por la implementación de proyectos de infraestructura energética. En efecto, en la actualidad se considera que la obtención de una LSO es un prerrequisito y condición clave para poder ejecutar y operar cualquier proyecto energético, es decir, está directamente relacionado con su éxito.¹⁶⁵

5.2. Definición y principales características de la LSO.

Es importante señalar que en el ámbito académico y empresarial no existe una definición única que describa cabalmente lo que debe entenderse por LSO. Sin embargo, para este proyecto, aquella se define como: un mecanismo cuyo otorgamiento está enraizado al conjunto de demandas y expectativas, directamente vinculadas con las creencias, percepciones y opiniones, que los grupos de interés tienen acerca de cómo una empresa debe operar o cómo debe desarrollarse un proyecto de infraestructura energética.¹⁶⁶ Entiéndase por grupos de interés o comunidad, aquellas personas que comparten un interés común en relación con un proyecto energético y que constituyen la entidad que otorga o retiene la licencia social.¹⁶⁷

En este sentido, la LSO “regula” el conjunto de acciones relacionadas con la obligación (social) de una empresa de satisfacer las expectativas y demandas de los grupos

¹⁶³ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, *Social Epistemology*, Vol. 28, No. 3-4 (Julio 2014): 345.

¹⁶⁴ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”. *Pacific Energy Summit* (2013): 20-21. Disponible en: http://www.nbr.org/downloads/pdfs/eta/PES_2013_summitpaper_Yates_Horvath.pdf.

¹⁶⁵ Nina Hall, Simone Carr-Cornish y Anne-Maree Dowd, “Social Licence to Operate: understanding how a concept has been translated into practice in energy industries”, 301.

¹⁶⁶ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 345.

¹⁶⁷ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 1.

de interés que se ven afectados con la implementación de un proyecto, independientemente de si dichas expectativas están o no contempladas en la ley, con el objetivo de conseguir su aceptación y aprobación.¹⁶⁸ Como se verá, en la medida en que un proyecto goza de la aceptación y aprobación de la comunidad en la que se desarrolla, la posibilidad de que el riesgo sociopolítico implícito en esta clase de proyectos se traduzca en un conflicto, disminuye.

Los proyectos de infraestructura energética al afectar los entornos, dinámicas sociales y medios de subsistencia de las comunidades en las que operan, tienen implícitos “riesgos sociopolíticos”. No obstante, dependerá de la capacidad de una empresa para desarrollar modelos de gestión y operación que contemplen acciones dirigidas y centradas en la comunidad en las que se desarrolle un proyecto, para que el riesgo se traduzca o no en un conflicto y, con ello, en un costo en la operación y ejecución de un proyecto.¹⁶⁹ La percepción de un riesgo social o ambiental no necesariamente debe traducirse en un conflicto.

Con base en la definición de la LSO, se afirma que ésta se compone de tres principales características. La LSO: 1) es intangible y espacialmente diversa; 2) dinámica; y, 3) es un permiso.

5.2.1. Es intangible y espacialmente diversa.

La LSO, es *intangible*, ya que al depender de la comunidad en la que se pretenda desarrollar un proyecto energético, las expectativas y demandas con las que las desarrolladoras se pueden encontrar dependerán de cada una de las comunidades.¹⁷⁰ La LSO es también *espacialmente diversa*, pues no sólo influye la comunidad en la que se asiente un proyecto o actividad, sino al riesgo asociado a los diferentes proyectos que se ejecutan en la industria energética.¹⁷¹ Es decir, las expectativas y demandas de una comunidad variarán dependiendo

¹⁶⁸ Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”. *Law and Social Inquiry*, No. 29 (2004): 307.

¹⁶⁹ Daniel Franks M., Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Salem, Deanna Kemp y Martin Scurrah, “Conflict translates environmental and social risk into business costs”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 111, No. 21 (Mayo, 2014): 7576.

¹⁷⁰ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 1.

¹⁷¹ La única constante en estos proyectos es que se está en presencia de desarrollo que transforman profundamente los entornos, dinámicas sociales y medios de subsistencia de las comunidades en las que se asientan. (Daniel Franks M., Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Salem, Deanna Kemp y Martin Scurrah, “Conflict translates environmental and social risk into business costs”, 7576).

de los riesgos implícitos en los proyectos que se pretendan desarrollar.¹⁷² En otras palabras, la facilidad de obtener una LSO suele estar inversamente relacionada con la complejidad y gravedad de los impactos ambientales y sociales que pueden derivarse de un proyecto; y la diversidad de necesidades y prioridades de las partes interesadas.¹⁷³ Adicionalmente, el otorgamiento de una LSO está directamente relacionado con la historia o antecedentes que tenga una comunidad en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética.

No hay un método único para obtener una LSO, ya que su concesión dependerá de: las expectativas y demandas de la comunidad en la que se desarrolle un proyecto; los riesgos sociales y ambientales del proyecto en específico; y la historia que la comunidad tenga con el desarrollo de determinado tipo de proyectos. Por ello, la LSO es *intangible*.

El hecho de que la LSO sea intangible hace difícil determinar cuándo se ha otorgado, pero la manera más visible de saber que un proyecto cuenta con nivel mínimo de LSO es la ausencia de oposición por parte de la comunidad a su desarrollo y ejecución, o bien que la oposición manifestada por un segmento de los grupos de interés es insuficiente para paralizar el proyecto.¹⁷⁴

5.2.2. Es dinámica y flexible.

Es *dinámica* ya que el conjunto de creencias, percepciones y opiniones de una comunidad pueden cambiar con el transcurso del tiempo por razones relacionadas al actuar de una empresa; o bien, por condiciones internas de la comunidad. En este sentido, la LSO debe ser ganada y luego mantenida –a diferencia de la EIS que se otorga en un momento y es vigente para toda la vida operacional del proyecto.¹⁷⁵ La LSO implica que las empresas deben ser flexibles y desarrollar la capacidad de adaptarse a las expectativas de cada comunidad en específico en un determinado periodo de tiempo.

¹⁷² Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 10.

¹⁷³ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 11.

¹⁷⁴ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 2.

¹⁷⁵ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar, Publicado”, 1.

Asimismo, es dinámica porque el nivel de LSO que un grupo de interés otorga fluctúa a lo largo del ciclo de vida de un proyecto.¹⁷⁶

5.2.3. Es un permiso.

La LSO es un “permiso” que utiliza estratégicamente el término de *licencia*, para sujetar o vincular extrajudicialmente a una empresa con las expectativas y demandas de una comunidad. En otras palabras, a pesar de que la LSO no es otorgada por el Estado o a través de un procedimiento predeterminado en la ley, su finalidad es vincular y obligar a las empresas públicas o privadas con las comunidades, para que aquellas contemplen en su estructura operacional aristas de índole social.¹⁷⁷ Esto implica el abandono de una época en la que la licencia legal era suficiente para emprender una actividad o desarrollar un proyecto, así como la humildad suficiente del desarrollador para reconocer que los grupos de interés no sólo son quienes otorgan la LSO, sino también son ellos mismos los que definen sus objetivos y criterios para otorgarla.¹⁷⁸

En esta característica radica la metáfora a la que se refería Cooney al acuñar por primera vez el término. Es decir, tratar la LSO como un permiso otorgado por la comunidad para garantizar el éxito y operatividad de un proyecto.

Estas tres características presentan un reto para las desarrolladoras, si se toma en consideración que la LSO es el resultado de la voluntad de los grupos de interés; voluntad que no se encuentra limitada por normas legales, o marcos normativos preexistentes, sino que se encuentra arraigada a las creencias y formas de convivencia de una comunidad en particular.¹⁷⁹ Ello implica que las empresas deben estudiar y dedicar recursos humanos y financieros para conocer la estructura y funcionamiento de la comunidad en la que se asienten, pues sólo así podrán entablar una relación con ésta. Implica un desafío por cuanto a que las empresas no deben limitarse a cumplir con sus obligaciones legales y reglamentarias, y más si –como se desprendió de apartados anteriores– éstas se presentan débiles para hacerle frente al paradigma que implica que nuevos actores entren al sector

¹⁷⁶ Existen por lo general seis etapas del ciclo de vida de un proyecto extractivo: 1) exploración, 2) viabilidad, 3) construcción, 4) operación, 5) cierre, 6) desmantelamiento.

¹⁷⁷ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 341.

¹⁷⁸ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 12.

¹⁷⁹ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 350.

energético mexicano. Entonces, además de cumplir con un marco normativo previo, cuyo conocimiento está disponible para todas las desarrolladoras, éstas tienen que abordar directamente con la comunidad los riesgos socio-políticos que suponen la implementación de proyectos energéticos, y no limitarse a conseguir un permiso que haga presumir que sí se internalizaron los impactos sociales de dichos proyectos. La LSO implica que las comunidades o grupos de interés tienen un papel más activo en la implementación de un proyecto energético.

5.3. ¿Quién la otorga? ¿Cómo se obtiene?

La LSO es otorgada por la comunidad o los grupos de interés que son afectados por el desarrollo de un proyecto energético, pero que igualmente pueden afectar la ejecución y operación del mismo si la desarrolladora no dedica recursos suficientes para obtener la LSO.¹⁸⁰ Para obtener una LSO es necesario desarrollar buenas relaciones con todas las partes interesadas, especialmente con las comunidades locales afectadas.¹⁸¹

En este sentido, Susan Joyce, Ian Thomson y Boutilier¹⁸² señalan que los componentes normativos de la LSO comprenden las percepciones de la comunidad y grupos de interés acerca de la *legitimidad*, *credibilidad*, y la presencia o ausencia de *confianza* de una empresa y su proyecto.¹⁸³ Estos elementos se obtienen secuencialmente y son cumulativos en el proceso de adquisición de la LSO.¹⁸⁴ Con base en estos componentes normativos se definen los distintos niveles de la LSO.

¹⁸⁰ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 6-7.

¹⁸¹ Realidad minera, “¿Qué es la Licencia Social para Operar?”. Disponible en: <http://www.miningfacts.org/Comunidades/Que-es-la-licencia-social-para-operar-LSO/> (Fecha de consulta: diciembre 2016).

¹⁸² Presidenta fundadora de la consultora internacional “On Common Ground (OCG)”, la cual ofrece una serie de servicios relacionados con el desempeño social y sustentable de las empresas internacionales.

¹⁸³ Susan Joyce, “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

¹⁸⁴ Susan Joyce, “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

Es decir, en primera instancia el proyecto debe ser considerado *legítimo*; esto es, que se haya constituido conforme a las normas establecidas; las cuales pueden ser legales, sociales, culturales, formales e informales.

En segundo lugar, tiene que haber cierto grado de *credibilidad*. La credibilidad está basada en el respeto mutuo (comunidad-desarrolladora); “la honestidad respecto los impactos efectivos que la comunidad resentirá por el desarrollo de un proyecto; el diálogo abierto; la transparencia en la información; el ofrecimiento de respuestas oportunas a las inquietudes de la comunidad, la divulgación de información y la constancia y el carácter predecible del comportamiento ético de las compañías”.¹⁸⁵

Finalmente, una vez forjados los componentes anteriores, la desarrolladora puede ganar la *confianza* de los grupos de interés y comunidades, lo que se traduce en la seguridad, buena fe y opinión favorable con la que aquellos se refieren al proyecto.¹⁸⁶ En este punto, los grupos de interés y comunidades en los que se asienta el proyecto en cuestión, se saben vulnerables ante el riesgo que implica su desarrollo, pero al mismo tiempo se sienten protegidos y escuchados por las empresas desarrolladoras; e inclusive hay un sentimiento de copropiedad (o *identificación psicológica*) con la implementación y operación del proyecto. Es poco común que este sentimiento de copropiedad se alcance, y las desarrolladoras generalmente oscilan entre la aceptación y aprobación del proyecto.¹⁸⁷

Susan Joyce, Ian Thomson y Boutilier representan los distintos componentes normativos de la LSO y la secuencia en la que se obtiene, en los términos representados en la Figura 1 y 2:

¹⁸⁵ Realidad minera, “¿Qué es la Licencia Social para Operar?”. Disponible en: <http://www.miningfacts.org/Comunidades/Que-es-la-licencia-social-para-operar-LSO/> (Fecha de consulta: diciembre 2016).

¹⁸⁶ Jaime Escobedo Sánchez, “Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú”, *Revista Agraria* (2011).

¹⁸⁷ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.



Figura 1.¹⁸⁸



Figura 2.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Susan Joyce, “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

¹⁸⁹ Esta es la pirámide modelo de la organización de la licencia social propuesta por Thomson y Boutilier (2011). (Ian Thomson y Robert G. Boutilier. “Modeling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue Between Theory and Practice”. Disponible en: <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (Fecha de consulta: enero de 2017).

En los siguientes sub-apartados se analizarán los componentes de la LSO señalados en la Figura 1 y Figura 2.

5.3.1. Legitimidad como el mínimo indispensable.

El peor escenario que puede enfrentar una empresa es un nivel total de rechazo, que se podría traducir en un bloqueo o paralización del proyecto.¹⁹⁰ Actualmente, existen megaproyectos de infraestructura energética que no pueden ser explotados porque la comunidad no ha otorgado ningún nivel de LSO.¹⁹¹

Ahora bien, la *legitimidad* se configura como el requisito mínimo para el nivel más básico o bajo de la LSO, e inclusive no implica que el proyecto esté exento de presentar conflictos socio-políticos. La legitimidad de un proyecto implica que los derechos de propiedad son asegurados por el marco institucional formal, es decir, por la concesión del Estado a favor de una empresa. Por ende, en el contexto en que se otorga la LSO, las comunidades y grupos de interés, asocian la *legitimidad* de un proyecto, con dos cuestiones principales. Por un lado, con el privilegio que las autoridades locales o federales otorgan a desarrolladoras públicas o privadas para la realización de un proyecto de infraestructura energética, redituable en términos económicos.¹⁹² Es decir, un proyecto es *legítimo* si las empresas cuentan con la autorización y permiso del Estado, el cual está basado –bajo la perspectiva de las comunidades– en la consecución de fines económicos, no sociales.¹⁹³

Por otro lado, la *legitimidad* de un proyecto está vinculada con una visión del mundo empresarial, esto es, las opiniones o puntos de vista que en general se tienen sobre el actuar de la empresa.¹⁹⁴ Mark C. Suchman define la legitimidad como: “una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o

¹⁹⁰ Algunos ejemplos de ello son: Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec (México). Retiro de la inversión por 3 mil millones de pesos; Minera Pacua Lama (Chile). Costo: 23,850 millones de dólares; La Colosa (Colombia). Costo: 4.800 millones de dólares; Fruta del Norte (Ecuador): Costo: 1,800 millones de dólares. Generadoras de Chile, A.G. (“Generadoras de Chile, “Conflictos con comunidades retrasan inversiones por US\$33.700 millones en Chile en el sector energético y minero”, disponible en: <http://generadoras.cl/prensa/noticias/conflictos-con-comunidades-retrasan-inversiones-por-us33-700-millones-en-chile-en-el-sector-energetico-y-minero/> (Fecha de consulta 9 de diciembre de 2015).

¹⁹¹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 14.

¹⁹² Este puede ser, por ejemplo, el sentido que los grupos de interés que sean afectados por la implementación de un proyecto le otorguen a la Evaluación de Impacto Social.

¹⁹³ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 347.

¹⁹⁴ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 346.

apropiadas dentro de un sistema social constituido por normas, valores y creencias”.¹⁹⁵ En estos términos, la legitimidad de un proyecto radica en la percepción o una mera suposición de la sociedad, que no necesariamente es conforme a las creencias y percepciones del núcleo en el que se asienta un proyecto.

Por estas dos razones la *legitimidad* se sitúa en el nivel más bajo en la secuencia para obtener una LSO; ya que, la legitimidad supone: 1) que existe una autorización gubernamental; y, 2) que es deseable un proyecto para la sociedad. Lo cual no implica, en el primer caso, que la autoridad al otorgar un permiso vele por la protección a las comunidades (por ejemplo, en lo que refiere a la concesión de la EIS). Y, en términos del segundo supuesto, la deseabilidad de un proyecto por la sociedad, no es ajena a que los grupos de interés y comunidades puedan tener una opinión disidente, argumentando que su percepción del proyecto es inconsistente con el discurso dominante, que generalmente tiende a enfocarse en el desarrollo económico implícito en la operación de un megaproyecto de infraestructura energética, y no en las demandas y exigencias de la comunidad.¹⁹⁶

Está situado en el nivel más bajo porque ambas cuestiones son necesarias, y sin ellas, habría un rechazo generalizado, no sólo por el núcleo social en el que se asienta, sino por el Estado y la sociedad.

El conjunto de actitudes que pueden ayudar a una compañía determinada a presentarse como legítima frente a la comunidad en la que se pretende desarrollar un proyecto energético son: 1) divulgar información acerca de quién es la compañía y qué hacen; 2) escuchar las preocupaciones de la comunidad, y seguir las normas, costumbres y prácticas locales, oficiales y no oficiales; 3) no desestimar o calificar de “no-técnicas” las preocupaciones de la comunidad; 4) presentar los beneficios que han obtenido otras comunidades en las que han actuado; 5) invitar a los integrantes de la comunidad a que participen en la toma de decisiones que pueden afectar su entorno social y económico; 6) no excluir a determinados miembros del grupo que será afectado, toda vez que puede ser percibido como evidencia de ilegitimidad por los sectores excluidos; 7) en este sentido, es importante no depender solamente de los

¹⁹⁵ Suchman, M.C. “Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches” *Academic. Manage. Review.* Vol. 20(3) (1995): 571-610.

¹⁹⁶ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 348.

líderes; 8) a la par es necesario seguir las normas y protocolos locales, las empresas no sólo deberán dedicar sus esfuerzos a entender el funcionamiento de las estructuras sociales y orgánicas de la comunidad, sino también han de concederles el debido respeto y ser pacientes respecto de los procesos de toma de decisiones.¹⁹⁷

El resultado de tener legitimidad es un primer acercamiento con los grupos de interés y comunidades que se traduce en que éstos escucharán y considerarán las propuestas de las empresas; en consecuencia, el proyecto podrá tentativamente contar con su aceptación. Misma que conforme a la Figura 1 y 2, se sitúa entre la *legitimidad* y *credibilidad*.

5.3.2. Aceptación: Límite entre la legitimidad y frontera con la credibilidad.

El objetivo mínimo para cualquier compañía es contar con la aceptación del proyecto.¹⁹⁸ En el siguiente nivel dentro de la LSO –es decir, cuando existe un mínimo grado de legitimidad y, con ello, de aceptación– la operadora tendrá que presentarse como *creíble* a los ojos de los grupos de interés y la comunidad en la que se desarrolle un proyecto. En este punto, la desarrolladora no debe limitarse a escuchar las preocupaciones de la comunidad, o estudiar la estructura y funcionamiento de la misma; sino que además deberá tomar una actitud activa. Es decir, la credibilidad de la empresa estará directamente relacionada con su capacidad de: i) convencer a la comunidad que su objetivo no es perjudicarla, lo cual puede conseguir haciendo promesas que consten en contratos o mecanismos legales exigibles, que dotan a la relación de mayor seguridad y certeza, así como su efectivo cumplimiento en tiempo y forma; ii) proporcionar una apertura y transparencia en la provisión de información y toma de decisiones que demuestre que la compañía está consciente de la afectación que pueden sufrir distintos grupos; iii) establecer procesos estandarizados para el seguimiento de quejas e incidentes sociales en todas las operaciones de un proyecto.¹⁹⁹

A este nivel, las empresas desarrolladoras tienen que tener presente que su actuar puede estar bajo el escrutinio constante de la comunidad, por lo que deben tener demostraciones de su capacidad de respuesta, mismas que han de consistir en iniciativas rápidas y de corto plazo, ya que lo urgente en esta etapa es que la comunidad perciba a la

¹⁹⁷ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 15.

¹⁹⁸ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 15.

¹⁹⁹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 17.

empresa como creíble y obtener con ello la aprobación en el desarrollo del proyecto.²⁰⁰ Las metas a largo plazo no permiten este paso. Empero, ello no implica que deben descartarse, sino que la urgencia prioritaria, en lo referente al cumplimiento de objetivos, ha de estar en aquellos que pueden cumplimentarse de manera pronta y eficaz.

5.3.3. Aprobación: Límite entre la credibilidad y frontera con la confianza.

Cuando una compañía ha establecido tanto la *legitimidad* como la *credibilidad* en torno a un proyecto energético, es probable que la comunidad otorgue la *aprobación* al mismo. La importancia de ésta radica en que ya existe una percepción favorable, que en consecuencia, disminuye los riesgos socio-políticos entorno al proyecto y da paso a la *confianza* que permea la relación empresa-comunidad. La credibilidad sí supone un grado de confianza, por cuanto a que examina la honestidad y confiabilidad del actuar de la empresa. No obstante, cuando existe un grado de *confianza total*, las comunidades consideran y presuponen que la desarrolladora actuará para los mejores intereses de ambos, sin realizar acciones que menoscaben sus derechos, o que incumplan con las obligaciones que previamente contrajo la empresa con la comunidad en que se asientan.²⁰¹

Por ende, esta confianza ya no se obtiene con el simple cumplimiento de las promesas y obligaciones previamente pactadas, sino que la empresa tiene que ir más allá. Es decir, desarrollar actividades incluyentes, capacitar a los miembros de la comunidad en cuestiones técnicas, en lo que se refiere a la implementación del proyecto; así como, transferir responsabilidad de aspectos específicos del proyecto a la comunidad para que ésta se haga propietaria tanto de las oportunidades, como de los riesgos.

La confianza típicamente emerge como el producto de experiencias compartidas que tienen resultados positivos para las partes;²⁰² o bien, cuando entre éstas se han establecido buenas relaciones. En este sentido, se afirma, por un lado, que llegar al nivel de confianza requiere tiempo; y, por otro lado, ello implica que la LSO no puede basarse exclusivamente en beneficios materiales. En efecto, Thomson y Boutilier sostienen que los niveles más bajos

²⁰⁰ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar” 17.

²⁰¹ Esta es la alineación de incentivos que se ha de buscar en el desarrollo de un proyecto de infraestructura energética.

²⁰² Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 19.

de la LSO se caracterizan por una relación simplemente “transaccional”, en el que el apoyo de las partes interesadas está condicionado a un flujo de beneficios a corto plazo.²⁰³ Incluso la Asociación Canadiense de Empresarios ha enfatizado que el hecho de proporcionar bienes materiales “no es necesariamente lo que las comunidades quieren o buscan para cumplir los objetivos de sostenibilidad a largo plazo” y recomienda “involucrar a la comunidad en la discusión sobre los riesgos, costos y beneficios, reconocer las necesidades y oportunidades y discutir los compromisos”.²⁰⁴ Es decir, construir relaciones de confianza basadas en la interacción de la empresa con los distintos grupos de interés, que impliquen la inclusión y participación significativa de éstos.²⁰⁵

5.3.4. Nivel copropiedad o identificación psicológica.

Susan Joyce y Thomson, afirman que cuando una desarrolladora obtiene la secuencia “legitimidad, credibilidad y confianza”, es posible que ésta sea considerada por la comunidad y grupos de interés como un miembro de los mismos. Este fenómeno se explica a partir de la teoría de la identidad social, como la disolución del límite entre “nosotros y ellos”.²⁰⁶ Al desarrollar un mecanismo de trabajo estrecho, la compañía y la comunidad a menudo desarrollan de manera conjunta soluciones y alternativas ante los problemas que se van presentando. Consecuentemente, la comunidad puede sentirse copropietaria del proyecto, a lo que también la literatura llama como *identificación psicológica* con un proyecto.²⁰⁷ En este

²⁰³ G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, 268.

²⁰⁴ Realidad minera, “¿Qué es la Licencia Social para Operar?”. Disponible en: <http://www.miningfacts.org/Comunidades/Que-es-la-licencia-social-para-operar-LSO/> (Fecha de consulta: diciembre 2016).

²⁰⁵ A manera de ejemplo, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos por medio del Acuerdo CA-003/2016 emitido con motivo de la sesión extraordinaria 904 de fecha 28 de enero de 2016 expidió el documento denominado “Políticas y Lineamientos para la Gestión de la Licencia Social para Operar de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales”.

En éste, si bien comienza reconociendo la importancia de: i) “atender inconformidades o demandas de grupos sociales que eventualmente pudieran poner en riesgo la operación y seguridad de los centros de trabajos, así como la viabilidad de la ejecución puntual de los proyectos”; ii) prevenir y atender los Riesgos No técnicos que comprometan la continuidad de la operación de la empresa; y, iii) la responsabilidad directa de PEMEX de obtener y mantener la LSO, entre otras, falla precisamente en entender a cabalidad el término LSO. En efecto, en la mayor parte del documento las políticas y lineamientos que el Consejo de Administración de Pemex consideró para la obtención de la LSO se basan en donativos. En este sentido, se dejaron a un lado todas las aristas y variables implícitas en la LSO. Esto es, el Consejo de Administración de Pemex erróneamente pretendió legitimar su LSO a partir de Donativos y Donaciones.

²⁰⁶ Richard Parson y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, 345.

²⁰⁷ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

nivel la comunidad ve su futuro como atado al futuro del proyecto. Hay una disposición a luchar por el interés del proyecto debido a que las partes interesadas comparten esos intereses. En este sentido, el ambiente socio-político del proyecto suele ser muy estable.²⁰⁸

Este nivel en la escala para obtener la LSO es excepcional. La mayoría de los proyectos energéticos fluctúan por lo general entre la aceptación y aprobación, ya que la *identificación psicológica* evoluciona a lo largo de varias décadas y no es perceptible a corto plazo.²⁰⁹

5.3.5. Formación de redes de grupos de interés.

Como se mencionó, los grupos de interés son aquellos que serán afectados por una compañía, pero que correlativamente tienen el potencial de afectar la ejecución y operatividad de un proyecto; por lo que, en la forja de relaciones con las comunidades es indispensable que la empresa identifique a todos los grupos de interés que tienen el poder de otorgar una LSO.²¹⁰ Sólo de esta manera se puede asegurar que todas las partes interesadas sean incluidas en el desarrollo de un proyecto. La importancia de ello está en que un problema frecuente en la obtención de la LSO es que los grupos de interés están divididos internamente; razón por la cual, algunas facciones podrán conceder la LSO, mientras otras se opondrán firmemente a la realización del proyecto.²¹¹

En este sentido, Thomson y Boutilier prefieren hablar de redes de grupos de interés o partes interesadas que simplemente “comunidades”.²¹² Ya que, el concepto LSO presupone que todos los grupos de interés o comunidades “han logrado una visión compartida de su futuro o, por lo menos, un conjunto de prioridades” relacionadas con el impacto que tiene un

²⁰⁸ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

²⁰⁹ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

²¹⁰ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 19.

²¹¹ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

²¹² Ian Thomson y Robert G. Boutilier. “Modeling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue Between Theory and Practice”. Disponible en: <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (Fecha de consulta: enero de 2017).

proyecto de infraestructura energética específico en su entorno y, por ende, conjuntamente otorgan a una empresa una LSO.²¹³ Por esta razón, es importante que las empresas comprendan la estructura de la red de grupos de interés que serán afectados con el proyecto.

Generalmente la red de grupos de interés no tiene una cohesión interna lo suficientemente fuerte que permita a una empresa catalogar y definir cuáles son efectivamente sus expectativas y demandas en relación con el proyecto que pretende desarrollar; por lo que, aquella deberá destinar los recursos suficientes para establecer una relación interna entre los grupos de interés. En consecuencia, se recomienda que las empresas desarrollen mapas que les permitan identificar la red de grupos de interés y comunidades; conocer quién está aliado con quién, o bien, cuál es la facción que ejerce una mayor influencia.²¹⁴

Al buscar obtener una LSO, una empresa puede encontrarse con una red de grupos organizados de cuatro formas, representados en la Figura 3:

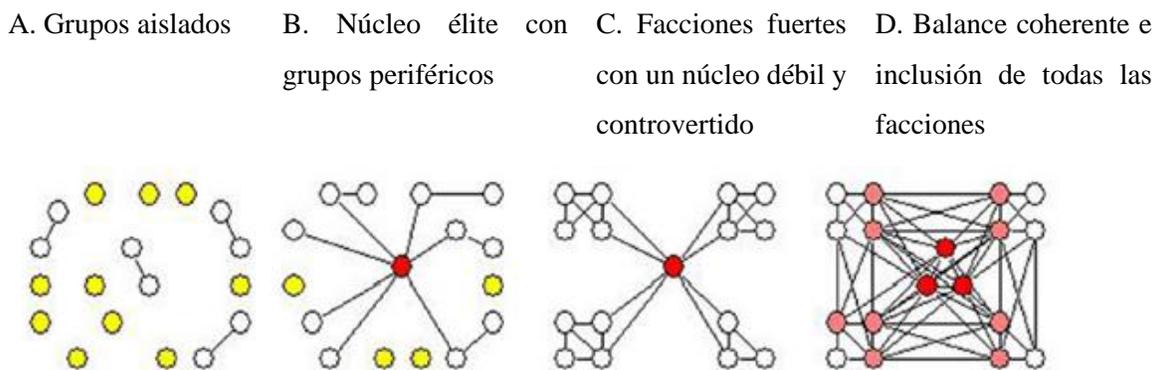


Figura 3.²¹⁵

En el grupo A, se está en presencia de comunidades o grupos que no tienen o carecen de comunicación entre sí. No hay una facción que pueda representar los intereses, expectativas o demandas de los distintos grupos, ya que generalmente ni siquiera tienen

²¹³ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 33.

²¹⁴ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

²¹⁵ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar” 34.

conocimiento de cuáles son.²¹⁶ En este sentido, la empresa deberá establecer mecanismos que permitan una comunicación continua, oportuna y dinámica entre cada una de las comunidades, de lo contrario sería infructuoso obtener una LSO por parte de un segmento de la red de grupos de interés, pero no del resto.

El panel B, representa la red de grupos de interés en la que una élite “representa a todos” y supuestamente “habla por todos”.²¹⁷ A primera vista, esta forma de organización puede parecer conveniente y económica, pues la empresa en teoría sólo tendría que trabajar con el núcleo. Sin embargo, el “núcleo élite” suele atender sus propios intereses y demandas por encima de los de las demás comunidades; esto es, generalmente las necesidades de los grupos de la periferia se sobreestiman o no son incluidos por el grupo “élite”. El efecto negativo de esta forma de organización está en que el núcleo élite puede otorgar una LSO, pero una vez que el desarrollo ha iniciado, las objeciones de los grupos excluidos saldrán a la luz.²¹⁸ A pesar de que se recomienda que el núcleo debe presentarse como fuerte, éste tiene que tener la capacidad de integrar a los subgrupos que se encuentren en la periferia y evitar su aislamiento.

El tercer grupo (“C”) representa la red de grupos de interés en el que las comunidades o facciones son fuertes, pero generalmente están atascadas en un patrón de luchas internas que ocasionan una comunicación y diálogo débil entre sí. El núcleo o la élite que supuestamente puede representarlos se presenta como débil o insuficiente para comunicar efectivamente las necesidades y demandas de todas las comunidades.²¹⁹ En este contexto, la compañía puede verse arrastrada en maquinaciones políticas originadas por las facciones de la periferia.

Las relaciones entre los distintos grupos de interés representadas en el panel D de la Figura 3, es al que las empresas deben aspirar. En este contexto, los diferentes grupos de

²¹⁶ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar” 34.

²¹⁷ R.G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

²¹⁸ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 34.

²¹⁹ G. Boutilier, L.D. Black e Ian Thomson, “From Metaphor to Management Tool – How the Social License To Operate can Stabilize the Socio-Political Environment for Business”, *The Australasian Institute of Mining and Metallurgy*”.

interés se encuentran lo suficientemente comunicados y las decisiones que tomen en relación con un proyecto incluyen a todos, y operan correlativamente para el beneficio de cada una de las comunidades afectadas.²²⁰

Thomson y Boutilier señalan que: “una vez que se tiene un mapa de la estructura de la red de comunidades, se sabe dónde concentrar el esfuerzo. Si la comunidad se parece al panel A, se debe comenzar con la comunicación básica entre los grupos. Si se parece al panel B, uno debe conectarse con los grupos de la periferia y conectarlos entre sí. Si se parece al panel C, es necesario reforzar el núcleo.”²²¹ Finalmente, si se está en presencia del grupo D, la empresa estará en aptitud para determinar cuáles son las expectativas, demandas y percepciones comunes de los grupos de interés y, en consecuencia, trabajar para obtener su LSO.

5.3.6. ¿En qué fallan las empresas desarrolladoras?

Ahora bien, la literatura de la LSO²²² al estudiar las relaciones de los grupos de interés con las desarrolladoras, a partir de proyectos fallidos ya sea por la implementación incorrecta o bien por la ausencia de LSO, destaca que entre los principales errores de las empresas, y de los cuales depende el éxito operacional del proyecto, están los siguientes: 1) fallan entender el perfil social de la comunidad y las “reglas de juego” (legitimidad social); 2) fallan en respetar y escuchar a la comunidad; 3) interactúan únicamente con las autoridades o “líderes”;²²³ 4) fallan en asignar suficiente tiempo a la construcción de relaciones entre las comunidades y empresa-comunidad; 5) socavan su propia credibilidad al incumplir con las promesas pactadas; 6) fallan en comprender que la LSO es un compromiso continuo, dinámico y evolutivo, el cual no se reduce al periodo anterior a la operación del proyecto, sino que va desde éste hasta su desmantelamiento.²²⁴

El objetivo de resaltar los errores o aciertos de las empresas, en proyectos en los que la LSO ya ha sido implementada o ignorada, tiene por objetivo destacar la importancia que es, que ante el nuevo contexto que supuso la Reforma en materia de Energía, se contemple

²²⁰ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 35.

²²¹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 34-35.

²²² E incluso se trata de factores comunes a los destacados en los casos que presentan conflictos sociales.

²²³ Como aconteció en el caso del Corredor Eólico del Istmo.

²²⁴ Cuestión principalmente distinta de la EIS.

la posibilidad de la implementación de la LSO por parte de las operadoras públicas y privadas en el desarrollo de sus respectivos proyectos.²²⁵

La obtención secuencial de los componentes normativos de la LSO (*legitimidad, credibilidad y confianza*) permite que las desarrolladoras de proyectos de infraestructura energética contemplen en su actuar las medidas necesarias para mitigar los impactos sociales que dichos proyectos puedan generar y, en consecuencia, que aquellos no se traduzcan en conflictos sociales. Los componentes normativos de la LSO complementan el marco institucional formal en materia de impactos sociales, y permiten subsanar el posible desfase entre cambio institucional e organizacional implícito en la Reforma Energética. En efecto, el marco institucional formal al haberse descrito con posibles fallas regulatorias deberá complementarse con el marco institucional derivado de las prácticas entorno a la LSO; esto a fin de evitar que los nuevos agentes en el sector (cambio organizacional) no incluyan en su totalidad los impactos sociales de su actuar.

5.4. ¿Por qué es importante obtenerla?

Es importante que las desarrolladoras destinen los recursos humanos y económicos necesarios para la obtención de la LSO esencialmente por la afectación que pueden resentir por su no-concesión en las siguientes áreas: 1) afectación en su reputación y ventaja competitiva frente a otras empresas; 2) acceso a los recursos naturales y de financiamiento; 3) retraso en la ejecución de un proyecto y pérdida de confianza con los inversionistas; y, 4) aumento en los mecanismos legales y mayor control regulatorio.

En efecto, un estudio basado en la industria energética australiana detalla que, cuando se ha retirado el apoyo de las comunidades y grupos de interés a un determinado proyecto, las compañías han experimentado costos inesperados derivados del retraso en su ejecución, la retirada de la aprobación regulatoria, la insatisfacción de los inversionistas y la respectiva retirada de las fuentes de financiamiento.²²⁶

²²⁵ Sustainable Business Council, “Social Licence to Operate Paper”, (2011).

²²⁶ Nina Hall, Justine Lacey, Simone Carr-Cornish, Anne-Maree Dowd. “Social licence to operate: understanding how a concept has been translated into practice in energy industries”, *Journal of Cleaner Production*, No. 86, (2015): 304.

5.4.1. Importancia desde el punto de vista empresarial en relación con la reputación de una empresa.

La correcta y responsable gestión de una empresa está relacionada con su capacidad para manejar, disipar y mitigar los riesgos y costos adicionales que puede afrontar al desarrollar un proyecto de infraestructura energética. En este sentido, los riesgos que la LSO puede ayudar a una empresa a disipar, son precisamente aquellos directamente relacionados con la habilidad que tenga una empresa para relacionarse con las comunidades, y consecuentemente, evitar los riesgos socio-políticos.²²⁷

Si una empresa no tiene la capacidad de mitigar los riesgos sociopolíticos implícitos en el desarrollo de este tipo de proyectos, su “reputación” podrá verse severamente afectada por la crítica generada por los grupos de interés.²²⁸ Actualmente, las empresas reconocen que una buena reputación es indispensable para mantenerse competitivas y, por ende, lograr maximizar sus beneficios. Una buena reputación tiene tres efectos: 1) reduce el riesgo e incertidumbre de campañas sociales adversas; 2) incentiva a invertir en un proyecto; y, 3) tiene efectos directos en la percepción que sobre una empresa tienen políticos y reguladores, otorgando una ventaja competitiva.²²⁹

Para una empresa su reputación, en términos de competitividad, es importante, ya que saben que cuando se evalúa su acción y comportamiento, las partes interesadas y los reguladores, a menudo se basan no sólo en la evidencia actual, sino también en información sobre el desempeño pasado que puede encontrarse en los procedimientos reglamentarios, la cobertura de los medios de comunicación y las comunicaciones de la empresa.²³⁰ En este sentido, una buena o mala reputación se puede traducir en su capacidad para acceder y operar en distintos mercados.

²²⁷ Leeora Black, “Your social licence to operate: risk protection through sustainable community development”, *Governance Directions*, Vol. 66, No. 1, (Febrero 2014): 12.

²²⁸ Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”, 319.

²²⁹ Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”, 326.

²³⁰ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 11.

5.4.2. Importancia desde el punto de vista de acceso a los recursos y acceso a fuentes de financiamiento.

En la exploración y explotación de recursos naturales o en la implementación de un proyecto de infraestructura energética, la actividad se desarrolla donde se encuentran los recursos; o bien, donde se presentan las condiciones idóneas para la implementación del proyecto. En consecuencia, la desarrolladora debe adaptarse a la locación en que se hallan los recursos susceptibles de ser explotados, y conectarse con las comunidades que en él están asentadas, por cuanto que existe un grado de dependencia entre las empresas desarrolladoras y las comunidades. Es decir, las comunidades se presentan en muchas ocasiones como centros de suministros y conexiones de transporte necesarios para la construcción y operación de los proyectos, por lo que, la operatividad de un proyecto puede verse afectada si los grupos de interés deciden hacer protestas, bloqueos u otro tipo de tácticas que restrinjan el acceso a los recursos esenciales para la operación del proyecto.²³¹

Las empresas pueden contar con los permisos gubernamentales para el desarrollo de un proyecto de infraestructura energética, pero de no contar con una LSO su acceso a los recursos podría verse limitada.

En lo que se refiere al acceso a fuentes de financiamiento, las compañías de financiamiento están poniendo especial énfasis en los riesgos sociales y ambientales implícitos en los proyectos de infraestructura energética. En efecto, las instituciones financieras signantes de los Principios del Ecuador, se comprometieron a no proveer recursos económicos a todos aquellos proyectos que no cumplieran con un adecuado proceso de evaluación de riesgos socio-políticos y ambientales. Esto es relevante, toda vez que actualmente 79 instituciones, de 32 países forman parte de la Declaración de los Principios del Ecuador.²³²

El preámbulo de los Principios del Ecuador exalta la importancia que tiene que los proyectos para los que se prestan financiación y asesoramiento, lleven a cabo su actuar de manera socialmente responsable en aras de garantizar la protección de los derechos humanos

²³¹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 1.

²³² Sustainable Business Council, “Social Licence to Operate Paper”, (2011): 4.

tutelados tanto en el ámbito local, como en el internacional. Las empresas signatarias de los Principios del Ecuador se saben responsables, como proveedoras del financiamiento, de las externalidades negativas implícitas en los proyectos, por lo que no ofrecen financiación de proyectos, ni préstamos corporativos vinculados a éstos cuando el cliente o el suscriptor del crédito, no cumpla o no tenga la capacidad de cumplir con los Principios del Ecuador.²³³

5.4.3. Retraso en la ejecución de un proyecto y pérdida de confianza con los inversionistas.

Allison Golsby,²³⁴ señala que los conflictos sociales y ambientales se traducen en importantes costos para la industria energética en distintos países, ya que han implicado el retraso e incluso el abandono de innumerables proyectos.²³⁵ En efecto, existe un creciente reconocimiento de que los riesgos medioambientales y sociales no mitigados tienen el potencial de influir negativamente en el éxito financiero de los desarrollos a gran escala en la industria energética; en este sentido, el costo más alto y frecuente en presencia de conflictos sociales ha sido la pérdida de productividad como resultado del retraso en la ejecución y operación de un proyecto.²³⁶ Un estudio de 2008 de 190 proyectos operados por las principales compañías petroleras internacionales mostró que el tiempo necesario para que los proyectos operaran en tiempo estimado se duplicó en la década anterior principalmente por la ausencia de una debida gestión de los conflictos sociales, causando aumentos significativos en los costos.²³⁷ Los temas de sostenibilidad e impactos sociales han sido la

²³³ Asimismo, se incluye de manera general dentro de sus principios: i) la obligación de llevar a cabo un proceso de evaluación de los impactos sociales y ambientales; dentro de la cual se debe presentar un programa estructurado con las medidas tendientes a minimizar, mitigar y compensar los impactos adversos de manera pertinente y adecuada a la naturaleza y a la magnitud del proyecto (Principio 2); ii) la obligación de llevar a cabo una diligencia debida sobre los derechos humanos; iii) se exige a los desarrolladores de proyectos que demuestren la participación efectiva de los grupos de interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada para las comunidades afectadas (Principio 5); entre otras. Principios del Ecuador (2013), disponible en: http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf, (Fecha de consulta: 28 de Octubre de 2015).

²³⁴ Chief Executive Officer and Principal Engineer at ConsultMine.

²³⁵ Golsby, A. "Managing Information to Support a Social License to Operate". Trabajo presentado en la Conferencia *Life of Mine*, 16-18 de Julio 2014, 389.

²³⁶ Daniel Franks M., Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Salem, Deanna Kemp y Martin Scurrah. "Conflict translates environmental and social risk into business costs". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 111, No. 21 (Mayo, 2014): 7576.

²³⁷ Daniel Franks M., Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Salem, Deanna Kemp y Martin Scurrah. "Conflict translates environmental and social risk into business costs". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 111, No. 21 (Mayo, 2014): 7577.

causa de más del 70% de los retrasos en proyectos de infraestructura energética, superando los retrasos derivados de factores comerciales, regulatorios e inclusive técnicos.²³⁸

En este sentido, no gestionar los riesgos sociales implícitos a través de la obtención de una LSO, puede traducirse en un conflicto social que invariablemente conlleve un retraso en un proyecto determinado, y el correlativo costo por la falta de productividad podría comprometer la capacidad de la compañía para conseguir financiamiento a futuro y disminuir invariablemente las ganancias de los accionistas.²³⁹ Estas consecuencias pueden provocar la pérdida de confianza de los propios accionistas e inversionistas de una empresa y respectivo proyecto, por la indebida gestión de los impactos sociales traducidos en costos y pérdidas para aquellos.²⁴⁰

5.5. Distinciones entre LSO, Consulta Previa Libre e Informada y permisos legales.

5.5.1. Distinción entre los permisos legales y la LSO, aplicación de la EIS al caso concreto.

Al afirmar que las empresas tienen que “ir más allá” del cumplimiento de los requisitos legales, implícitamente se afirma que: 1) existe una diferencia entre los permisos legales – incluso aquellos que refieren a los impactos sociales– y la LSO; o bien, 2) que ésta responde a cuestiones no previstas en la licencia legal.

La LSO se contrarresta con un permiso o licencia legal en tres aspectos. En primer lugar, es intangible y, por ende, no está prevista explícitamente en un ordenamiento jurídico determinado. En consecuencia y, en segundo lugar, la LSO no es otorgada por una autoridad gubernamental, sino por la comunidad en la que se desarrolla un proyecto.²⁴¹ En otras

²³⁸ G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, 267.

²³⁹ Realidad minera, “¿Qué es la Licencia Social para Operar?”. Disponible en: <http://www.miningfacts.org/Comunidades/Que-es-la-licencia-social-para-operar-LSO/> (Fecha de consulta: diciembre 2016).

²⁴⁰ Las empresas tratan de asegurar a los inversionistas que los grupos de interés y comunidades en las que se asienta un determinado proyecto están bajo control. Por ejemplo, se han iniciado cuatro demandas colectivas contra Barrick Gold por presuntamente inducir a error a los inversionistas sobre el calendario y el nivel de apoyo de las partes interesadas de su proyecto Pascua-Lama en la frontera de Chile y Argentina. Los actores acusan a la compañía de falsamente asegurarles que el proyecto progresaba mejor de lo que realmente era el caso. (G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, 267).

²⁴¹ David Bursey, “Rethinking Social License to Operate: a concept in search of Definition and Boundaries”, 2.

palabras, la LSO no se basa en requisitos legales, sino en el grado en que una empresa y sus actividades responden a las expectativas de la red de grupos de interés que pueden verse afectados por la implementación de un proyecto.²⁴² El desarrollo y obtención de la LSO ocurre fuera de los procesos formales de autorización y regulación de los proyectos de infraestructura energética y requiere una inversión constante por parte de las empresas en la forja de relaciones con las comunidades en las que se asienta. En este sentido, con independencia de la relación que entable una empresa con el Estado que otorgue el permiso legal, aquella deberá establecer una relación y reputación a largo plazo con la red de comunidades afectadas.²⁴³

En tercer lugar, los Estados tienden a favorecer e impulsar el desarrollo de proyectos de infraestructura energética por la renta y el pago de derechos que se generan a su favor; por lo que, eventualmente puede existir un conflicto de interés entre la supuesta protección que el Estado debería proporcionar a las partes afectadas y el beneficio que podría obtener del desarrollo de un determinado proyecto.²⁴⁴ Además, las comunidades tienden a presuponer que las empresas generalmente eluden sus obligaciones legales o buscan la manera de reducir éstas.²⁴⁵ Adicionalmente, algunos conflictos sociales se han suscitado como consecuencia de las debilidades institucionales en un gobierno relacionadas con la falta de transparencia o la presencia de corrupción y violencia en los procesos de concesión de permisos o licencias de los proyectos energéticos.²⁴⁶

Ahora bien, la LSO y el permiso legal sí comparten ciertos atributos en común. En primer lugar, ambas condicionan la operatividad de un proyecto, por lo que en teoría éste no podría ejecutarse, ni operar sino cuenta con una LSO y/o un permiso legal. Si bien la

²⁴² Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”, 313.

²⁴³ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”, 1.

²⁴⁴ “El hecho de que vivamos en un paradigma dominado por el capitalismo, donde la privatización es predicada y practicada por los Estados, las instituciones multilaterales y las escuelas de negocios son una evidencia de que los Estados apoyan plenamente el poder corporativo. Además, la línea de separación entre el Estado y las corporaciones es cada vez más borrosa con preguntas sobre ¿quién regula quién?” Rajiv, Maher, “The dynamics of local community movements opposing corporate projects and corporate strategies for a social license to operate: Lessons from the Extractive sector in South America”. Disponible en: https://www.tni.org/files/download/lessons_from_the_extractives_sector.pdf (Fecha de consulta: diciembre de 2016).

²⁴⁵ G. Boutilier, Robert, “Frequently asked questions about the social license to operate”, 267.

²⁴⁶ Gerardo Damonte, Manuel Glave y Juana Kuramoto. *Industrias Extractivas y Manejo de Conflictos*, (Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Evidencia y Lecciones desde América Latina, 2014) 11-12.

concesión de la LSO no está condicionada a ninguna sanción formal o legal a diferencia de la licencia legal, su concesión sí está vinculada a la reputación corporativa que en términos locales e internacionales puede recibir una desarrolladora; así como, al conjunto de actividades que pueden llevar los grupos de interés para sabotear la implementación de un proyecto determinado.²⁴⁷

En segundo lugar, la LSO puede ampliar el contenido de los permisos legales en materia de regulación de impactos sociales, y viceversa los permisos legales pueden dar sustento a la LSO. La presencia de conflictos sociales derivados de una indebida gestión de los impactos sociales implícitos en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, puede ocasionar un aumento de mecanismos legales y una mayor fiscalización de los proyectos para asegurar la participación de las comunidades en la implementación de los mismos. A medida que crecen las presiones sociales sobre los legisladores y los reguladores éstos establecen nuevos mecanismos para asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones sociales de las desarrolladoras.²⁴⁸

La distinción entre los permisos legales en materia de impactos sociales y la LSO, puede aplicarse a la EIS en los términos esbozados en la siguiente tabla:

EIS	LSO
Permiso otorgado por la SENER (autoridad)	“Permiso” otorgado directamente por la comunidad.
La relación que se entabla con motivo de la EIS se da entre autoridad y desarrolladora	La relación que se entabla es entre desarrolladora y comunidad.
Una vez que se otorga, su vigencia abarca toda la vida operacional del proyecto de infraestructura energética	La LSO debe ser ganada y mantenida, en este sentido las operadoras deben conocer y adaptarse a las creencias y percepciones de la comunidad en la que se asientan
Es un permiso que se otorga de manera <i>ex ante</i> a la vida operativa de un proyecto.	Debido a que la LSO debe ser ganada y luego mantenida, es un permiso que opera no sólo de manera <i>ex ante</i> a la vida operacional del proyecto, sino hasta el desmantelamiento del mismo.

²⁴⁷ Susan Joyce, “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

²⁴⁸ Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”, 329.

La obligación de llevar a cabo una relación con la comunidad se fija con base en los términos propuestos por la propia desarrolladora. Puede incluso concebirse como una especie de imposición.	La relación entre desarrolladora y comunidad se fija con base en las exigencias y demandas de ésta última.
---	--

Tabla 3.²⁴⁹

5.5.2. Distinción de la LSO con la Consulta Previa Libre e Informada.

La diferencia entre Consulta Previa, Libre e Informada (en adelante CPLI) y la LSO estriba principalmente en una cuestión de temporalidad y el grupo al que van enfocadas, es decir se distinguen en dos variables: i) alcance; y, ii) temporalidad.

En lo que refiere al *alcance*, el derecho a la Consulta Previa ha sido utilizado en México como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas en momentos previos a la aprobación de un proyecto de inversión, en la medida en que pueda afectarles directamente. La licencia social, incluye a cualquier comunidad, independientemente de que sea o no indígena; esto es, abarca a todos los grupos de interés afectados directa o indirectamente.²⁵⁰

En términos de la variable de *temporalidad* se precisa que la CPLI es una acción o series de acciones específicas limitadas al periodo anterior a tomar una decisión y se concentra en la aplicación de la provisión de información acerca de un proyecto y sus consecuencias potenciales.²⁵¹ En otras palabras, abarca el periodo *ex ante* al comienzo del proyecto. Contrario a ello, la LSO tiene efectos tanto antes, como con posterioridad a la instauración de un proyecto de infraestructura energética; ya que, como se destacó, tiene que ser ganada y luego mantenida durante todo el ciclo de vida de un proyecto.

²⁴⁹ Esta tabla se elaboró atendiendo a la información contenida en las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético y a la página de Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016). Asimismo, se utilizó la investigación proporcionada por Ian Thomson en el artículo “Licencia Social para Operar”, *SME Manual de Ingeniería Minera*, capítulo 17.2, págs. 1779-1796, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración, Littleton, Colorado, EEUU. (2011).

²⁵⁰ Jaime Escobedo Sánchez, “Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú”, *Revista Agraria* (2011).

²⁵¹ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar”, 19.

5.6. Casos en los que la aplicación de la LSO ha sido exitosa.

En términos generales, la LSO y sus implicaciones políticas han sido objeto de muy poco estudio empírico por parte de científicos sociales, estudiantes de regulación o encargados de formular políticas.²⁵² No obstante, su importancia como factor de éxito en los proyectos de infraestructura energética se advierten en algunos ejemplos que ilustran los enfoques de empresas asociados con la obtención de la LSO.

5.6.1. Innergex y la población Lil'wat.

Innergex es un desarrollador de proyectos hidroeléctricos, energía eólica y solar que opera principalmente en América del Norte. En el 2008, comenzó las instalaciones de un proyecto hidroeléctrico en las orillas del río Lillooet al noroeste de Pemberton, Columbia Británica, en Canadá.²⁵³ El desarrollo del proyecto se llevaría a cabo en el territorio de la comunidad Lil'wat.

Durante la planificación del proyecto y antes de iniciar la construcción de la obra, Innergex se comprometió con la comunidad indígena Lil'Wat para obtener información relacionada con: 1) las demandas y expectativas que la comunidad tenían del proyecto; 2) preocupaciones relacionadas con el impacto al medio ambiente y riesgos sociales; y, 3) formas de inclusión a la comunidad Lil'Wat en el trabajo arqueológico, de uso tradicional del suelo, y otras cuestiones relacionadas con los usos y costumbres de la comunidad.²⁵⁴

Analizadas las cuestiones anteriores, el programa de acción de Innergex incluía los siguientes objetivos: 1) establecer una relación de trabajo con las comunidades identificadas, y proporcionarles información de manera completa y oportuna acerca del proyecto y sus avances; 2) establecer mecanismos de diálogo que permitieran la aportación de información de la comunidad al proyecto; 3) permitir que la comunidad Lil'Wat evaluara y revisara el

²⁵² Neil Gunningham, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson, "Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance", 309.

²⁵³ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. "Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it", 4.

²⁵⁴ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. "Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it", 4.

proyecto, atendiendo a sus propias normas para el uso de suelo, y recibir de manera respetuosa la retroalimentación o sugerencias que propusieran; entre otras.²⁵⁵

A medida que el compromiso de Innergex se desarrolló, y conforme fueron cumpliendo sus promesas, el nivel de LSO que otorgó comunidad Lil'Wat a Innergex pasó de aceptación a aprobación, lo cual se vio reflejado a través de las cartas de apoyo que escribieron miembros de la comunidad a las agencias reguladoras, para corroborar la actuación positiva y responsable de la empresa en el territorio de la comunidad Lil'Wat.²⁵⁶

5.6.2. Proyecto Tangguh.

El proyecto de Tangguh de Gas Natural Licuado, operado principalmente por BP, está ubicado en la zona de Papúa, Indonesia, y consiste en la extracción y explotación de seis campos de reservas de gas limpio. Con el objetivo de conseguir su LSO, BP emprendió entre las comunidades en la que se desarrollaría el proyecto, las siguientes acciones. En primer lugar, realizó un análisis identificando los impactos sociales y económicos del proyecto en las comunidades de la bahía, la Península de Bird's Head de Papúa y la provincia en su conjunto; y, con base en el análisis anterior, estableció compromisos sociales y de desarrollo económico con las comunidades.

En segundo lugar, BP desarrolló una estrategia en la cual abordó las necesidades locales, estableciendo programas consistentes en: 1) asegurar la participación de la población local en el proyecto; 2) proporcionar información acerca del proyecto y dar respuesta pronta y completa a las preocupaciones de la comunidad relacionadas con los efectos adversos del mismo; 3) capacitar a los pobladores locales para que pudieran participar en cuestiones técnicas del proyecto; 4) establecer y ejecutar programas eficaces que relacionadas a la salud materno-infantil, la prevención del VIH / SIDA, el control de la tuberculosis, el agua y el saneamiento y los servicios básicos de salud; 5) mejorar la rentabilidad de los negocios de las comunidades, entre otras.²⁵⁷

²⁵⁵ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. "Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it", 5.

²⁵⁶ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. "Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it", 5.

²⁵⁷ Brian F. Yates y Celesa L. Horvath. "Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it", 6-7.

A través del análisis de las necesidades y expectativas de la comunidad y el cumplimiento de sus promesas, BP estableció una relación con las comunidades, las cuales otorgaron en primera instancia la aprobación del proyecto.

Los ejemplos anteriores demuestran que la LSO se puede obtener de muchas maneras, siempre y cuando las empresas: 1) establezcan una relación directa con las comunidades y cataloguen las necesidades y expectativas de aquellas; 2) proporcionen información completa y oportuna de los riesgos y beneficios en el desarrollo de un determinado proyecto; 3) cumplan con sus compromisos; y, 4) permitan la participación inclusiva y respetuosa de los miembros de las comunidades.

5.7. Gestión de los impactos sociales en Chile.

Recientemente en Chile, a raíz de los múltiples conflictos sociales surgidos en el sector energético, se llevó a cabo una encuesta a las empresas operadoras con el fin de esclarecer cómo evitar los conflictos socio-políticos. En este sentido, el 97% de los encuestados consideraron que el éxito de los nuevos proyectos depende en gran medida de la gestión ambiental y social que realicen.²⁵⁸

La importancia que se le ha dado a la gestión de los impactos sociales en Chile, radica en la gran cantidad de proyectos que se encuentran frenados y el costo económico que, tanto para el Estado como para las empresas, supone. En junio de 2013, aproximadamente 39 proyectos energéticos estaban paralizados, desistidos o postergados. Los cuales representaban una inversión de \$55,344 millones de dólares, equivalente al 21% del PIB del país en el año 2012.²⁵⁹

Las preguntas abordadas en el estudio abarcaron tres aspectos: 1) percepción de la importancia de gestión de temas sociales y ambientales de una adecuada normatividad; 2) gestión de las relaciones comunitarias y de los riesgos socio-ambientales; y, 3) integración de las expectativas de las comunidades en la toma de decisiones de la empresa.²⁶⁰

²⁵⁸ PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?” Disponible en: <http://www.acera.cl/wp-content/uploads/2014/03/Judicializaci%C3%B3n-de-Proyectos-y-Conflictos-Ind%C3%ADgenas-V5.pdf> (Consultado el 30 de Noviembre de 2015).

²⁵⁹ PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?”.

²⁶⁰ PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?”.

El resultado arrojó que los problemas socio-ambientales se generaban principalmente por dos factores. En primer lugar, la falta de una correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT. Debido a que en Chile no hay un reglamento que defina el procedimiento de consulta, se deja a la interpretación de cada empresa el proceso.²⁶¹ En segundo lugar, el único instrumento legal que regula su aplicación es el reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), mismo que se considera insuficiente ya que se limita a establecer la obligatoriedad del Convenio 169 de la OIT.

En tercer lugar, las comunidades y pueblos indígenas se mostraron inconformes con lo que preveía el reglamento de la SEIA, toda vez que no fue sometido a su aprobación. Además, el reglamento presume que, aunque no se llegue a un acuerdo, se puede dar por realizado el proceso de consulta.

En cuarto lugar, las empresas han tenido que enfrentar los problemas socio-políticos a través de diversas acciones; en este sentido, muchas de ellas ya cuentan con ejecutivos a cargo de las relaciones comunitarias (82%).²⁶² Empero, es recurrente que el actuar de estos ejecutivos no se enmarque dentro de un *plan estratégico*, sino que parecen respuestas *reactivas* ante la contingencia, es decir, generalmente no hay plan estratégico ex ante. En este sentido, el 65% no cuenta con un plan de acción para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT; y, el 35%²⁶³ de las empresas no cuentan con una evaluación de riesgos socio-ambientales para los proyectos que desarrolla, no hay planes que enfatizan la necesidad de llevar a cabo una debida gestión estratégica para dar respuesta a los eventuales conflictos sociales, su actuar se limita a establecer un diálogo y negociación una vez que han surgido conflictos. Las operadoras en Chile no han podido conciliar las disposiciones normativas del reglamento, los preceptos del Convenio,²⁶⁴ ni la importancia de llevar a cabo una gestión con las comunidades.²⁶⁵

²⁶¹ Situación coincidente con México.

²⁶² PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?”, 15.

²⁶³ PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?”, 17.

²⁶⁴ El 24% de la inversión paralizada corresponde exclusivamente a proyectos detenidos por conflictos derivados de la aplicación del Convenio 169.

²⁶⁵ En ese punto se resalta la importancia que tiene el que las empresas de participen activamente en las relaciones forjadas y gestión comunitarias. Es decir, más allá de lo establecido normativamente, las empresas demuestran interés y voluntad de participar de manera activa en el proceso de consulta. Para ello, las empresas

Las principales debilidades técnicas, resultado de la encuesta señalaron que: 1) existen deficiencias en las evaluaciones de impacto presentadas al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); 2) debilidad en la gestión e identificación de los riesgos sociales y ambientales asociados a los proyectos; 3) ausencia o inadecuada identificación de los grupos de interés relevantes para el proyecto; 4) falta de socialización anticipada del proyecto con los grupos de interés y comunidades locales. Cuestiones que podrían abordarse a partir de la implementación de la LSO.

El análisis que se hizo de los impactos sociales en el sector energético chileno permite ilustrar las posibles complicaciones que podrían presentarse en el sector mexicano. Esto es: los conflictos sociales en Chile se presentaron principalmente por dos cuestiones, por un lado, la falta de un andamiaje jurídico robusto que permitiera la debida aplicación de las normas referentes a los impactos sociales de los proyectos de infraestructura energética; y, por otro lado, la ausencia de la adopción de un medidas institucionales complementarias, como lo es la LSO, por parte de las empresas. En el caso mexicano, se criticó precisamente que el marco institucional de la Reforma Energética presenta determinadas deficiencias en la regulación de impactos y conflictos sociales, principalmente por: 1) la ausencia de mecanismos de control *ex post* una vez que se ha otorgado la Evaluación de Impacto Social, pues de la LIE y la LH, así como sus respectivos reglamentos, señalan que una vez que se otorga la EIS ésta es para toda la vida operacional del proyecto; 2) a pesar de que hay Planes de Gestión para que la desarrolladora entable un relación con la comunidad, ésta se hace bajo los términos propuestos por aquella y no por la comunidad; 3) cada uno de los Planes contemplados en las Disposiciones Administrativas de la EIS reflejan principalmente una relación entre Empresa y Estado, pues aquella tiene que cumplir con una serie de requisitos ante el Estado para que éste le otorgue la EIS; 4) la EIS se configuró como un permiso otorgado por las autoridades y no por las comunidades; entre otras.

Ambos países presentan un marco institucional formal en el que la regulación de los impactos sociales no exime la posibilidad de que éstos se traduzcan en conflictos sociales por el desarrollo de sus proyectos. En este sentido, las empresas operadoras en Chile

de Chile están conscientes de llevar a cabo planes internos para enfocados a la mitigación y prevención de impactos sociales.

reconocieron la necesidad de incluir en sus estructuras financieras y de operación aristas de índole social, mediante el desarrollo de prácticas paralelas y complementarias a la legislación existente en materia de impactos sociales. Las empresas que operen en México deberán igualmente reconocer la importancia de desarrollar mecanismos de inclusión de los impactos sociales, además de los ya previstos en las leyes secundarias. En este sentido, la LSO se presenta como la mediada institucional complementaria idónea, ya que robustece lo previsto en el marco institucional formal, y principalmente establece los mecanismos mediante los cuales las empresas podrán entablar una relación con la comunidad.

La siguiente Tabla permite corroborar algunas similitudes entre la industria energética chilena y la mexicana en materia de regulación de impactos sociales, que permiten afirmar que las desarrolladoras que operen en el sector energético mexicano, deberán al igual que las chilenas contemplar en sus estructuras financieras y de operación aristas de índole social.

Chile	México
Falta de una correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT. Debido a que en Chile no hay un reglamento que defina el procedimiento de consulta, se deja a la interpretación de cada empresa el proceso.	Este hecho estuvo presente en México cuando sólo se tenía como mecanismo institucional formal para la aplicación de la CPLI a la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y el Convenio 169 de la OIT. Actualmente, la LIE y LH establecen las distintas fases para llevar a cabo la CPLI, sin embargo se criticó: <ol style="list-style-type: none"> 1. Que fuera la SENER quien llevara dicho proceso sin intervención de la desarrolladora (a diferencia de Chile). 2. Sigue sin haber un mecanismo normativo que permita tener por cumplimentada cada una de las fases que integran la CPLI. Los reglamentos se limitan a establecer las distintas fases pero su debida ejecución queda de nuevo al arbitrio de la SENER o de las desarrolladoras.
Las comunidades y pueblos indígenas se mostraron inconformes con lo que preveía el reglamento de la SEIA, toda vez que no fue sometido a su aprobación.	Aún no ha habido inconformidad con los grupos que pudieren verse afectados por el desarrollo de proyectos de infraestructura energética respecto de las Disposiciones Administrativas sobre la EIS. No obstante, si éstas son las principales

	disposiciones que regirán la regulación de los impactos sociales implícitos en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, hubiera sido prudente solicitar la opinión de pueblos que ya han sido afectados con su implementación para tener un panorama general de las expectativas que las comunidades o pueblos tienen respecto de las desarrolladoras que operan un proyecto.
Las empresas reconocen la necesidad de enfrentar los problemas socio-políticos a través de diversas acciones.	Las empresas podrán hacerle frente a los problemas del marco institucional formal mediante la adopción de la LSO.

Tabla 4.²⁶⁶

El uso de la LSO podría ser el mecanismo complementario que permita evitar la presencia de conflictos sociales en Chile y México por la implementación de proyectos energéticos. El énfasis que las desarrolladoras en Chile han hecho entorno a la necesidad de contemplar en sus estructuras financieras y de operación los impactos sociales por dichos proyectos, permite afirmar que se requiere que aquellas establezcan una relación directa y duradera con la comunidad. Esta relación es posible si las desarrolladoras utilizan la literatura y experiencia relacionada con el término LSO.

En este orden de ideas, el mismo énfasis que han puesto las desarrolladoras en Chile respecto a la internalización de los impactos sociales, así como a la necesidad de entablar una relación con la comunidad deberá ser prevista por las desarrolladoras que operen en el sector energético mexicano con motivo de la Reforma Energética. En este sentido, la LSO permite dicha inclusión, ya que está enfocada principalmente en la relación que la desarrolladora debe entablar y mantener con la comunidad o grupos de interés. Por ello, las desarrolladoras no deberán limitarse o presuponer que con el otorgamiento de la EIS será suficiente para que los impactos sociales queden debidamente contemplados. En efecto, los operadores en el sector energético mexicano deben estar conscientes que los planes de gestión social (previstos en las Disposiciones Administrativas de la EIS) deben formarse considerando las propias

²⁶⁶ Esta tabla se elaboró atendiendo a las Disposiciones Administrativas de Carácter General Sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, la LIE y LH y a la información proporcionada por PwC Chile, en el artículo “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?” Disponible en: <http://www.acera.cl/wp-content/uploads/2014/03/Judicializaci%C3%B3n-de-Proyectos-y-Conflictos-Ind%C3%ADgenas-V5.pdf> (Consultado el 30 de Noviembre de 2015).

exigencias y necesidades de las comunidades, y no basarse exclusivamente en lo que, de manera genérica, una ley considera pueden ser dichas exigencias o necesidades.

5.8. Reflexiones finales.

Se afirma que la LSO se configura como medida complementaria al marco institucional formal vigente ante las deficiencias o posibles fallas regulatorias que éste presente principalmente por las características y la forma en que se obtiene la LSO. En efecto, existe un creciente reconocimiento internacional de las consecuencias y costos que puede generar la indebida gestión de los impactos sociales asociados a los proyectos de infraestructura energética; en este sentido, si se considera que los impactos sociales “son todos los posibles cambios y consecuencias (positivas o negativas) en la población que resultan del desarrollo de proyectos y que pueden alterar la forma en que las comunidades y los individuos viven, trabajan, se relacionan entre sí y se organizan para satisfacer sus necesidades, incluyendo aquello que pueda afectar sus derechos, creencias y valores que rigen y organizan su cosmovisión, su entorno y sus contextos socioeconómicos y culturales”,²⁶⁷ entonces resulta lógico que las empresas que pretendan desarrollar un proyecto establezcan una relación directa con la red de comunidades que resienta dicho impacto.

Esta relación o comunicación directa con la red de comunidades que se ven afectadas por la implementación de un proyecto energético no es totalmente posible con el marco institucional formal vigente –integrado por el capítulo de *Impacto social y desarrollo sustentable* en la LIE y LH y sus reglamentos, así como Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético–;²⁶⁸ ya que,

²⁶⁷ Artículo 6 de las “DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN EL SECTOR ENERGÉTICO”.

²⁶⁸ A manera de ejemplo, la Dra. Gina I. Chacón Fregoso (Investigadora del Centro de Análisis e Investigación Fundar) cuestionó la eficacia de la EIS. En efecto afirmó que en agosto de 2014, “cuando la SENER adjudicó la llamada Ronda Cero a Pemex, mediante la cual recibió para su explotación y exploración, el 83% de las reservas probables del país y el 21% de los recursos prospectivos. **Hasta el momento la empresa paraestatal no ha hecho las evaluaciones correspondientes porque aduce la inexistencia de impactos sociales.**” De igual forma destacó que: “algunas empresas privadas y PEMEX han expuesto su desacuerdo sobre las disposiciones de impacto social; en 2015 solicitaron a la SENER eliminarlas pues consideran que no tienen responsabilidad de implementar planes de gestión social”. (Gina I. Chacón Fregoso, “La Evaluación de Impacto Social en proyectos del sector energético: intereses y responsabilidades”, *El Universal*, Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/fundar/2016/03/29/la-evaluacion-de-impacto-social-en-proyectos-del-sector-energetico-intereses> (fecha de consulta 12 de febrero de 2017)).

éste está integrado por disposiciones normativas en las que: en primer lugar, la empresa fija frente al Estado las medidas que desarrollará en materia de impactos sociales, sin que necesariamente se hayan contemplado las exigencias y necesidades en las comunidades en las que se asienta el proyecto; en segundo lugar, están previstas de manera genérica, es decir, para todo tipo de proyectos sin que se considere las particularidades que pueden tener cada uno de aquellos; en tercer lugar, una vez que se otorga el permiso legal en materia de impactos sociales (esto es, la EIS) su vigencia es para toda la vida operacional del proyecto sin prever la posibilidad de que cambie el contexto social en el que se desarrolle el proyecto, entre otras. Esto es, pese que hay un intento en el nuevo marco regulatorio en materia de impactos sociales para mitigarlos y evitar los conflictos que con ellos se generen, aún hay ciertos vacíos legales que pueden ser subsanados con la LSO.

En términos generales, la LSO es precisamente un mecanismo que permite internalizar los impactos sociales de un proyecto energético a partir de la relación directa que entable una empresa con la red de grupos o comunidades afectadas por aquél. Es una relación basada en la reciprocidad, comunicación y compromiso de ambas partes, en las que cada una de ellas juega un papel relevante para la operación del proyecto. La LSO busca darle la oportunidad a todas las partes involucradas en la implementación de un proyecto energético para que pueda válidamente hacer valer sus intereses.

Capítulo VI. Reflexiones finales

La Reforma de 20 de diciembre de 2013 en materia de Energía reestructuró la organización y regulación del sector. El marco institucional que regía el sector energético se desmanteló; los desafíos de la industria energética ya no se abordarán a partir de una industria cerrada, y el nuevo rector del mercado energético mexicano será el modelo abierto. Ante el renovado esquema implícito en la Reforma Energética, se afirmó que ésta –en los términos descritos por el neoinstitucionalismo– supuso un cambio institucional y organizacional; y, por ende, su adecuada implementación y desarrollo estará directamente relacionada con la sintonía que se logre entre ambos cambios. En efecto, de existir disparidad entre el cambio institucional y cambio organizacional, inherentes ambos en la Reforma Energética, puede que el éxito de ésta se vea condicionada.

En este orden de ideas, en materia de impactos sociales asociados al desarrollo de proyectos de infraestructura energética, las nuevas organizaciones que operen en el sector deberán adaptarse y contemplar en sus estructuras operacionales y de financiamiento los cambios en el marco institucional que efectivamente permitan mitigar los impactos sociales negativos y, en su caso, evitar la presencia de conflictos sociales. Sólo de esta manera se logrará la sintonía entre el cambio institucional y organizacional en materia de regulación de los impactos sociales en la Reforma Energética.

¿Era importante un cambio institucional en la regulación de los impactos sociales asociados a los proyectos de infraestructura energética? La respuesta es sí, ya que en materia de impactos sociales se destacó que el marco regulatorio anterior era insuficiente toda vez que: 1) las empresas no se sentían legalmente obligadas a contemplar dentro de sus estructuras de operación los impactos sociales inherentes al desarrollo de proyectos de infraestructura energética; 2) no había una regulación que obligara a las desarrolladoras a justificar la necesidad o viabilidad de un proyecto energético; 3) o bien, no había adecuada ponderación de los beneficios que podría obtener la sociedad en contraposición con los perjuicios sufridos por una determinada población, entre otras. Los factores anteriores tuvieron como consecuencia, por un lado, una serie de conflictos sociales que concluyeron con la paralización de proyectos y la pérdida de inversiones; y, por otro lado, que los proyectos de infraestructura energética no produjeran la energía esperada. En este contexto,

se tenía una serie de operadoras (organizaciones) con un marco institucional que no permitía la internalización de los impactos sociales, ni la inclusión de las aspiraciones de las comunidades y grupos de interés en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética. Es decir, los conflictos sociales derivaban de un marco institucional que no respondía a las exigencias de las comunidades y grupos de interés afectados; por ende, ante el cambio organizacional implícito en la Reforma Energética (entrada de nuevas desarrolladoras al sector), hubiera sido contradictorio que el marco institucional anterior permaneciere intacto, si éste, con el limitado número de desarrolladores que operaban en el sector, ya era insuficiente.

¿Hubo un cambio institucional sustancial en la regulación de impactos sociales en la Reforma Energética? Con base en lo analizado en el cuarto apartado, se afirma que la Reforma Energética sí supuso un cambio sustancial en la regulación de los impactos sociales de los proyectos de infraestructura energética. Empero, como se destacó, existen flaquezas en esta nueva regulación que pueden ocasionar que los impactos sociales no se internalicen adecuadamente o desde la percepción que sobre ellos tienen las comunidades y grupos de interés en los que se asienta un proyecto. Esto podría ocasionar que el cambio institucional y organizacional no logre estar en sintonía en lo que se refiere a la regulación de los impactos sociales.

Si bien, a diferencia del marco regulatorio anterior, las empresas tienen ciertos incentivos para internalizar los impactos sociales de los proyectos de infraestructura energética, pues su desarrollo está condicionado a la obtención de la EIS, el enfoque de ésta no necesariamente atiende a la relación que deben establecer las operadoras con las comunidades en las que se asienta su proyecto. De igual manera, se destacó que la EIS no está directamente relacionada con el cumplimiento de las exigencias y necesidades establecidas por las comunidades en las que se asienta un proyecto, pues quien califica al final la internalización o no de dichas exigencias y necesidades es la SENER y la propia desarrolladora. Es decir, la EIS y las Disposiciones Administrativas que se elaboraron en torno a la misma, implican que las operadoras deberán contemplar los impactos sociales del desarrollo de sus proyectos, pero dicha inclusión se acredita ante las propias autoridades del Estado y no ante las comunidades que resienten directamente la afectación. Lo cual, en

términos de la LSO puede provocar que las empresas no obtengan la *legitimación, credibilidad y confianza* por parte de las comunidades –componentes normativos de la LSO.

En otras palabras, del nuevo marco institucional que regula los impactos sociales de los proyectos de infraestructura energética se criticó: 1) la ausencia de mecanismos de control *ex post* una vez que se ha otorgado la EIS, y peor aún que su otorgamiento de facto sea para toda la vida operacional del proyecto; 2) a pesar de que hay Planes de Gestión para que la desarrolladora entable un relación con la comunidad, ésta se hace bajo los términos propuestos por aquella y no por la comunidad, mismos que están sujetos a la aprobación de la autoridad y no de los grupos de interés afectados; 3) cada uno de los Planes contemplados en las Disposiciones Administrativas de la EIS reflejan principalmente una relación entre Empresa y Estado, pues aquella tiene que cumplir con una serie de requisitos ante el Estado para que éste le otorgue la EIS; 4) la EIS se configuró como un permiso otorgado por las autoridades y no por las comunidades; 5) el conflicto de intereses que pueden suscitarse entre la SENER y la SEGOB y las comunidades en las que se asienten los proyectos, por cuanto a que aquellas tienen un interés preferente en que se lleven a cabo los proyectos de infraestructura energética e igualmente son las entidades que otorgan la EIS, entre otras.

Precisado lo anterior, se afirma que sí resulta necesario que las nuevas empresas en el sector cuenten con una LSO. En efecto, la LSO se configura como el mecanismo idóneo que permite a las desarrolladoras voltear hacia las comunidades en aras de establecer directamente con éstas una relación duradera, con la finalidad de prevenir la presencia de conflictos sociales durante toda la vida operacional del proyecto, y no sólo de manera *ex ante* a la implementación de éste. De este modo, el cambio institucional formal en materia de impactos sociales previsto por la Reforma Energética, y cuyas deficiencias quedaron previamente explicadas, puede complementarse con la LSO (como instrumento informal), para lograr así la sincronía entre cambio institucional y cambio organizacional.

Las operadoras ya están obligadas a incluir los impactos sociales en el desarrollo de sus proyectos; sin embargo, el objetivo del presente proyecto es que “vayan más allá” del marco institucional formal vigente e incluyan los impactos sociales a partir de la percepción que sobre los mismos tienen las comunidades y no únicamente para cumplir con un simple requisito o permiso del Estado (EIS).

En otras palabras, para que las empresas puedan realmente operar un proyecto disminuyendo al máximo la posibilidad de que se presenten conflictos de índole social y puedan contemplar cabalmente a los grupos de interés afectados por la implementación del mismo, deberán seguir los requisitos que suponen la concesión de la LSO. Ésta medida complementaria rebaza el marco institucional formal y permite la adecuada sincronía entre el cambio organizacional y cambio institucional, razón por la cual en materia de impactos sociales las desarrolladoras deberán seguir los lineamientos que se han seguido en torno a la misma. Por ende, atendiendo al enfoque de la LSO y sus diferencias con los permisos legales (en este caso, EIS), se afirma que sí es necesario que las empresas obtengan de las comunidades en las que se desarrolle su proyecto una LSO.

Abreviaturas

CECOP.- Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa la Parota.

CFE.- Comisión Federal de Electricidad.

CMR.- Comisión Mundial de Represas.

CRE.- Comisión Reguladora de Energía.

EIS.- Evaluación de Impacto Social.

ENE.- Estrategia Nacional de Energía.

LAERFTE.- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

LH.- Ley de Hidrocarburos.

LIE.- Ley de la Industria Eléctrica.

LSO.- Licencia Social para Operar.

LSPEE.- Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica.

MIA.- Manifestación de Impacto Ambiental.

OIT. Organización Internacional del Trabajo.

PAN.- Partido Acción Nacional.

PRD.- Partido de la Revolución Democrática.

PEMEX.- Petróleos Mexicanos.

PSE.- Plan Sectorial de Energía.

SEIA.- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

SEGOB.- Secretaría de Gobernación.

SEMARNAT.- Secretaría de Medio Ambiente.

SENER.- Secretaría de Energía.

TLA.- Tribunal Latinoamericano del Agua.

Anexos

ANEXO 1. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090716, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 24 de mayo de 2016.



*Dirección de Administración
Unidad de Enlace para la Información Pública*

Ciudad de México, 24 de mayo de 2016
Ref. UIP/SAIP/1048/16

Asunto: Constancia de entrega de información

Estimado solicitante:

Con relación a su solicitud de información con número de folio 1816400090716 de fecha 02 de mayo de 2016 que a la letra dice:

Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad en la que se discutió el avance en la construcción de la hidroeléctrica "La Yesca", del 17 de Diciembre de 2008

Se elabora la presente constancia, y se transcribe la respuesta proporcionada por el área competente de la Oficina del Abogado General de esta Comisión:

"En atención a su solicitud, se anexa archivo que contiene copia de Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad en versión íntegra."

Lo anterior de conformidad con los artículos 61 fracción II y IV y 133 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esperamos que la información brindada sea la que usted ha solicitado, en caso contrario, lo invitamos a formular una nueva solicitud. CFE reitera su compromiso con el acceso a la información pública y la transparencia.

Atentamente

Unidad de Enlace

ANEXO 2. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090816, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 16 de junio de 2016.



Dirección de Administración
Unidad de Enlace para la Información Pública

Ciudad de México, 14 de junio de 2016
Ref. UIP/SAIP/1233/16

Asunto: Constancia de entrega de información

Estimado solicitante:

Con relación a su solicitud de información con número de folio 1816400090816 de fecha 02 de mayo de 2016 que a la letra dice:

"Factor de Operación de la Planta Hidroeléctrica La Yesca mensual desde enero 2013 hasta marzo 2016. Es decir, se solicita el factor de Operación de Planta de: Año 2013 - enero 2013 - febrero 2013 - marzo 2013 - abril 2013 - mayo 2013 - junio 2013 - julio 2013 - agosto 2013 - septiembre 2013 - octubre 2013 - noviembre 2013 - diciembre 2013 Año 2014 - enero 2014 - febrero 2014 - marzo 2014 - abril 2014 - mayo 2014 - junio 2014 - julio 2014 - agosto 2014 - septiembre 2014 - octubre 2014 - noviembre 2014 - diciembre 2014 Año 2015 - enero 2015 - febrero 2015 - marzo 2015 - abril 2015 - mayo 2015 - junio 2015 - julio 2015 - agosto 2015 - septiembre 2015 - octubre 2015 - noviembre 2015 - diciembre 2015 Año 2016 - enero 2016 - febrero 2016 - marzo 2016 De cada mes se solicita EL FACTOR DE PLANTA (cantidad de energía eléctrica generada) de la Hidroeléctrica La Yesca, en el estado de Nayarit. Se pide expresamente que la información se proporcione DE MANERA SEPARADA. ES DECIR, DE MANERA MENSUAL TAL Y COMO QUEDÓ ESPECIFICADO."

Se elabora la presente constancia, y se transcribe la respuesta proporcionada por el área competente de la Dirección de Operación de esta Comisión:

"En atención a su solicitud, se anexa archivo que contiene la información del factor de operación de planta de la Hidroeléctrica la Yesca, de enero de 2013 a marzo de 2016."

Lo anterior de conformidad con los artículos 61 fracción II y IV y 133 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esperamos que la información brindada sea la que usted ha solicitado, en caso contrario, lo invitamos a formular una nueva solicitud. CFE reitera su compromiso con el acceso a la información pública y la transparencia.

Atentamente

Unidad de Enlace

ANEXO 3. Historial de Factor de Planta de la hidroeléctrica La Yesca, enero 2013 a marzo 2016.

C. H. ING. ALFREDO ELÍAS AYUB (LA YESCA)
HISTORIAL DE FACTOR DE PLANTA, enero 2013 a marzo 2016.

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
2013	1.25				2.29	17.51	7.25	16.04	16.68	16.61	8.39	2.02
2014	20.05		11.22	21.14	22.75	35.96	41.79	13.88	5.36	1.85	6.27	3.32
2015	15.79	29.96	26.46	7.30	8.73	15.04	60.27	22.18	0.02	0.03	0.02	0.01
2016	0.00	0.44	34.30									

NOTAS:

- 1.- Información proporcionada por el área de construcción, de enero de 2013 a marzo de 2014
- 2.- En el periodo del 14 de enero al 8 de abril de 2013, se realizaron los trabajos de construcción de la zapata en la salida de desfogue, las Unidades reanudaron la operación hasta el 10 de mayo
- 3.- En el periodo del 20 de enero al 05 de marzo de 2014, se tienen trabajos de restitución de cause a la salida de desfogue.
- 4.- La Central Hidroeléctrica Ing. Alfredo Elías Ayub (La Yesca), inició su operación comercial el 11 de abril de 2014.

Tablas

Tabla 1. Distinción entre el capítulo “Del impacto social” contemplado en la Ley de Hidrocarburos y el capítulo “Del impacto social y desarrollo sustentable”, previsto en la Ley de la Industria Eléctrica.

Ley de la Industria Eléctrica	Ley de Hidrocarburos
Señala que en todo proyecto de infraestructura deben estar presentes los principios de sustentabilidad y de respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las regiones en que se desarrolle. ²⁶⁹	Enuncia los principios de sustentabilidad y de respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas de las regiones, que ha de observar toda empresa que pretenda desarrollar un proyecto de infraestructura dentro del sector. ²⁷⁰
En la LIE, la SENER se limita a informar a los desarrolladores la presencia de grupos sociales vulnerables , con el fin de que se implementen las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos. ²⁷¹	<p>La LH establece que, tratándose de Asignaciones o la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción, la SENER, en coordinación con la SEGOB, deberá realizar un Estudio de Impacto Social –que no es la misma que la Evaluación que deben realizar los particulares– respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato.</p> <p>Este Estudio de Impacto Social, con base en lo establecido por el artículo 78 del Reglamento de la LH contendrá, sobre las Áreas de Asignación o Áreas Contractuales, al menos lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. La caracterización sociodemográfica de las áreas y las regiones donde se ubican; 6. La identificación de grupos en situación de vulnerabilidad; 7. La descripción del estatus que guardan los terrenos donde se llevará a cabo el proyecto, y;

²⁶⁹ Artículo 117 de la LIE.

²⁷⁰ Artículo 118 de la LH.

²⁷¹ Artículo 118 de la LIE.

	<p>8. La estimación preliminar de los impactos sociales.</p> <p>Los resultados del Estudio de Impacto Social se pondrán a disposición del Asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los Contratos para la Exploración.</p> <p>Finalmente, establece que la SENER deberá informar a los desarrolladores la presencia de grupos sociales <i>vulnerables</i>, con el fin de que se implementen las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos.²⁷²</p>
<p>Establece la obligación de la SENER de llevar a cabo en las comunidades y pueblos indígenas en las que se desarrollen proyectos energéticos procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.²⁷³</p>	<p>Establece la obligación de la SENER de llevar a cabo en las comunidades y pueblos indígenas en las que se desarrollen proyectos energéticos procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.</p> <p>La LH, agrega:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Que el objeto de los procedimientos de consulta será alcanzar acuerdos o en su caso el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas afectados. 4. Que la SENER en coordinación con la SHCP deberá determinar el monto que el contratista o asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado.²⁷⁴
<p>Establece la obligación del operador público o privado de presentar ante la SENER la Evaluación de Impacto Social (EIS), que deberá</p>	<p>Establece la obligación del operador público o privado de presentar ante la SENER la Evaluación de Impacto Social (EIS), que</p>

²⁷² Artículo 119 de la LH.

²⁷³ Artículo 119 de la LIE.

²⁷⁴ Artículo 120 de la LH.

contener la identificación caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. ²⁷⁵	deberá contener la identificación caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación. ²⁷⁶ La LH agrega que la EIS también deberá contener los planes de gestión social correspondientes.
---	---

Tabla 1.²⁷⁷

Tabla 2. Distinción entre la regulación de la EIS en los reglamentos de la LH y LIE.

Reglamento de la LIE	Reglamento de la LH
	La descripción del proyecto y de su área de influencia.
Identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto.	La identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto.
Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto y las respectivas medidas de prevención y mitigación.	Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto y las respectivas medidas de prevención y mitigación.
<u>Planes de gestión social, propuestos por los interesados en desarrollar el proyecto de la industria eléctrica.</u>	<u>Planes de gestión social propuestos por los Asignatarios, Contratistas, Permisarios o Autorizados.</u>

Tabla 2.²⁷⁸

²⁷⁵ Artículo 120 de la LIE.

²⁷⁶ Artículo 121 de la LH.

²⁷⁷ La información contenida en esta tabla se tomó atendiendo a las Leyes en cita y a la página de la Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016).

²⁷⁸ La información contenida en esta tabla se tomó atendiendo a las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético y a la página de Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016).

Tabla 3. Distinción entre la EIS y la LSO.

EIS	LSO
Permiso otorgado por la SENER (autoridad)	“Permiso” otorgado directamente por la comunidad.
La relación que se entabla con motivo de la EIS se da entre autoridad y desarrolladora	La relación que se entabla es entre desarrolladora y comunidad.
Una vez que se otorga, su vigencia abarca toda la vida operacional del proyecto de infraestructura energética	La LSO debe ser ganada y mantenida, en este sentido las operadoras deben conocer y adaptarse a las creencias y percepciones de la comunidad en la que se asientan
Es un permiso que se otorga de manera <i>ex ante</i> a la vida operativa de un proyecto.	Debido a que la LSO debe ser ganada y luego mantenida, es un permiso que opera no sólo de manera <i>ex ante</i> a la vida operacional del proyecto, sino hasta el desmantelamiento del mismo.
La obligación de llevar a cabo una relación con la comunidad se fija con base en los términos propuestos por la propia desarrolladora. Puede incluso concebirse como una especie de imposición.	La relación entre desarrolladora y comunidad se fija con base en las exigencias y demandas de ésta última.

Tabla 3.²⁷⁹

Tabla 4. Similitudes entre la industria energética mexicana y la chilena en materia de regulación de impactos sociales inherentes a los proyectos de infraestructura energética.

Chile	México
Falta de una correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT. Debido a que en Chile no hay un reglamento que defina el procedimiento de consulta, se deja a la interpretación de cada empresa el proceso.	Este hecho estuvo presente en México cuando sólo se tenía como mecanismo institucional formal para la aplicación de la CPLI a la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y el Convenio 169 de la OIT.

²⁷⁹ La información contenida en esta tabla se tomó atendiendo a las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético y a la página de Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016). Asimismo, se utilizó la investigación proporcionada por Ian Thomson en el artículo “Licencia Social para Operar”, *SME Manual de Ingeniería Minera*, capítulo 17.2, págs. 1779-1796, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración, Littleton, Colorado, EEUU. (2011).

	<p>Actualmente, la LIE y LH establecen las distintas fases para llevar a cabo la CPLI, sin embargo se criticó:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que fuera la SENER quien llevara dicho proceso sin intervención de la desarrolladora (a diferencia de Chile). 2. Sigue sin haber un mecanismo normativo que permita tener por cumplimentada cada una de las fases que integran la CPLI. Los reglamentos se limitan a establecer las distintas fases pero su debida ejecución queda de nuevo al arbitrio de la SENER o de las desarrolladoras.
Las comunidades y pueblos indígenas se mostraron inconformes con lo que preveía el reglamento de la SEIA, toda vez que no fue sometido a su aprobación.	Aún no ha habido inconformidad con los grupos que pudieren verse afectados por el desarrollo de proyectos de infraestructura energética respecto de las Disposiciones de la EIS. No obstante, si éstas son las principales disposiciones que regirán la regulación de impactos sociales implícitos en el desarrollo de proyectos de infraestructura energética, hubiera sido prudente solicitar la opinión de pueblos que ya han sido afectados con su implementación para tener un panorama general de las expectativas que las comunidades o pueblos tienen respecto de las desarrolladoras que operan un proyecto.
Las empresas reconocen la necesidad de enfrentar los problemas socio-políticos a través de diversas acciones.	Las empresas podrán hacerle frente a los problemas del marco institucional formal mediante la adopción de la LSO.

Tabla 4.²⁸⁰

²⁸⁰ La información contenida en esta tabla se tomó atendiendo a las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético, la LIE y la LH y a la información proporcionada por PwC Chile, en el artículo “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?” Disponible en: <http://www.acera.cl/wp-content/uploads/2014/03/Judicializaci%C3%B3n-de-Proyectos-y-Conflictos-Ind%C3%ADgenas-V5.pdf> (Consultado el 30 de Noviembre de 2015).

Figuras

Figura 1. Modelo propuesto por Susan Joyce para explicar cómo se obtiene la Licencia Social para Operar.



Figura 1.²⁸¹

Figura 2. Pirámide propuesta por Ian Thomson y Robert G. Boutilier para explicar cómo se obtiene secuencialmente la Licencia Social para Operar.

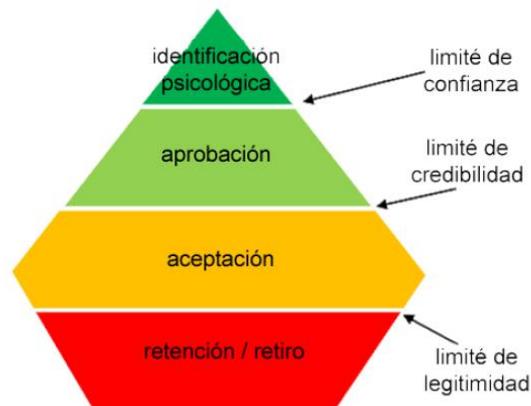


Figura 2.²⁸²

²⁸¹ Susan Joyce, “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

²⁸² Esta es la pirámide modelo de la organización de la licencia social propuesta por Thomson y Boutilier (2011). (Ian Thomson y Robert G. Boutilier. “Modeling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a

Figura 3.- Modelo propuesto por Ian Thomson y Robert G. Boutilier para explicar las cuatro posibles formas en las que una red de grupos de interés puede estar organizada.

- | | | | |
|--------------------|--|--|---|
| A. Grupos aislados | B. Núcleo élite con grupos periféricos | C. Facciones fuertes con un núcleo débil y controvertido | D. Balance coherente e inclusión de todas las facciones |
|--------------------|--|--|---|

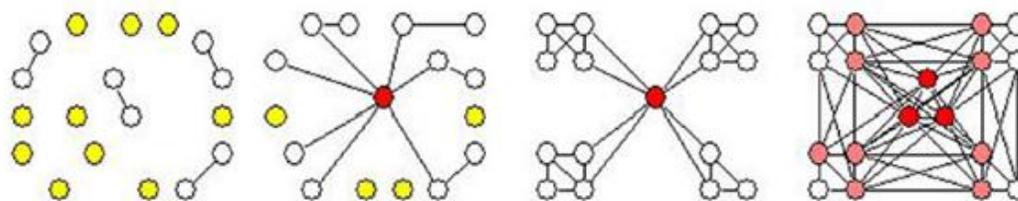


Figura 3.²⁸³

Dialogue Between Theory and Practice”. Disponible en: <http://socialicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (Fecha de consulta: enero de 2017).

²⁸³ Ian Thomson, “Licencia Social para Operar” 34.

Bibliografía

- Arienza, Marisa y Delfina Mallmann. “Licencia Social: Alcances y límites”. *Gerencia Ambiental*, No. 164 (marzo 2014): 26-34.
- Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. “Presa La Parota. El Proyecto Hidroeléctrico Presa la Parota”. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/presa-la-parota-2/> (fecha de consulta 12 de febrero de 2017).
- Barboza, César. “Proyectos Energéticos podrían crear un conflicto social: Instituto Baker”, Periódico 24 Horas, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/proyectos-energeticos-podrian-crear-un-conflicto-social-instituto-baker/> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016).
- Barrientos del Monte, Fernando, “México 2013: Acuerdos, reformas y descontento”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, (2014).
- Bazbaz Kuri, Suhayla. “Beneficios sociales de los proyectos energéticos: una aproximación inicial desde el enfoque de cohesión comunitaria”. Trabajo presentado en el “Diálogo Interamericano: Repartición Estratégica de beneficios sociales de la Reforma Energética. Casos Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y México”, Ciudad de México, México, 3 y 4 de marzo de 2016.
- Becerra Pocaroba, Mario Alberto. “ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LOS ASPECTOS MAS RELEVANTES DE LA REFORMA ENERGETICA”. Trabajo presentado en el Foro Reforma Petrolera, México, 2008. Disponible en: <http://www.energia.org.mx.php5-21.dfw1-2.websitetestlink.com/wp-content/uploads/2011/06/20mayo2008Becerra.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).
- Belmont, Edgar. “La reforma Energética y la neutralización de lo político”. *El Cotidiano*, No. 165 (enero-febrero 2011): 73-80.

- Beltrán, Leonardo. “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México”, en *La planeación para la transición energética*, México, D.F.: Fundación Colosio, 2014.
- Bice, Sara. “What gives you s Social License? An Exploration of the Social License to Operate in the Australian Mining Industry”. *Resources*, No. 3 (2014): 62-80.
- Black, Leeora. “Your social license to operate: risk protection through sustainable community development”, *Governance Directions*, Vol. 66, No. 1, (Febrero 2014): 12-15.
- Burse, David. “Rethinking Social License to Operate: a concept in search of Definition and Boundaries”, *Environment and Energy Bulletin*, Vol. 7, Issue 2 (Mayo 2015): 1-9.
- Castillo Jara, Emiliano. “Conflicto Social y Energía Eólica”, *México Social*, 1 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/278-conflicto-social-y-energía-eólica> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2016).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. *Megaproyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales en México*. México, D.F.: 2012.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental. “Posibles Impactos Ambientales y Sociales de la Reforma Energética”, disponible en: <http://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/> (Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016).
- Comisión Mundial de Represas. “Represas y desarrollo, el reporte final de la Comisión Mundial de Represas. Un nuevo marco para la toma de decisiones”.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, 36º período de

sesiones 1° a 19 de mayo de 2006, Disponible en:
file:///C:/Users/Gateway/Downloads/CDESC_2006%20(1).pdf)

Chávez Galindo, Rodolfo. “El conflicto Presa La Parota”, *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero*, México, 2009.

Chacón Fregoso, Gina I. “La Evaluación de Impacto Social en proyectos del sector energético: intereses y responsabilidades”, *El Universal*, 29 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/fundar/2016/03/29/la-evaluacion-de-impacto-social-en-proyectos-del-sector-energetico-intereses> (Fecha de consulta 12 de febrero de 2017).

Damonte, Gerardo, Manuel Glave y Juana Kuramoto. *Industrias Extractivas y Manejo de Conflictos*. Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Evidencia y Lecciones desde América Latina, 2014.

De la Vega Navarro, Ángel. “La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico”. Disponible en: <http://www.depfe.unam.mx/p-cientifica/coloquio-erdal/06BAngelavegaLtt.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Energía 2000-2006”, 11 de enero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se aprueba el Programa Sectorial de Energía 2007-2012”, Jueves 21 de febrero de 2008.

Díaz Carnero, Emiliano. “Energía Eólica y Conflicto Social en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca México”. Trabajo presentado en el III Simposio Internacional de Historia de la Electrificación, 17-20 de marzo de 2015.

Díaz Bautista, Alejandro. *Experiencias internacionales en la desregulación eléctrica y el sector eléctrico en México*. México, D.F.: El Colegio de la Frontera Norte, 2005.

Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de octubre de 2015.

División de Política Social del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Investigación y Documentación del Comité de Biblioteca de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, “La Reforma del Sector Eléctrico Principales efectos sociales”, México, Septiembre 1999. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sia/polsoc/pdf/dps01.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).

Escobedo Sánchez, Jaime, “Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú”, *Revista Agraria* (2011): 8-9.

Flores Valdés, Jorge. “Cogeneración, energía renovable y eficiencia energética: una oportunidad de desarrollo de infraestructura” en *Panorama Energético de México*. México, D.F.: Consejo Consultivo de Ciencias, Presidencia de la República, 2011.

Franks M., Daniel y Rachel Davis. “The cost of conflict with local communities in the extractive industry”. Trabajo presentado en el Seminario *First International Seminar on Social Responsibility in Mining*, Santiago, Chile, 19-21 de octubre 2011.

Franks M., Daniel, Rachel Davis, Anthony J. Bebbington, Salem, Deanna Kemp y Martin Scurrah. “Conflict translates environmental and social risk into business costs”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 111, No. 21 (Mayo, 2014): 7576-7581.

Hall, Nina, Justine Lacey, Simone Carr-Cornish, Anne-Maree Dowd. “Social licence to operate: understanding how a concept has been translated into practice in energy industries”, *Journal of Cleaner Production*, No. 86, (2015): 301-310.

Hale, Geoffrey y Yale Belanger. “From Social License to Social Partnership: promoting Interests for Resource and Infrastructure Development”. *Commentary: Institut C.D. Howe Institute*. No. 440 (Diciembre 2015).

International Energy Agency. “World Energy Outlook 2013: Renewable Energy Outlook”. Disponible en: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2013.pdf> (Fecha de consulta: marzo 2016).

International Rivers Network, “Guía Ciudadana sobre la Comisión Mundial de Represas”. Disponible en: <https://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcdguide-s.pdf> (Fecha de consulta: 25 de marzo de 2016).

Gamboa Balbín, César y Vanessa Cueto La Rosa. *Matriz Energética en el Perú y Energías Renovables*. Perú: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

G. Boutilier, Robert. “Frequently asked questions about the social license to operate”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 32, No. 3, 1–10, (2014): 1-10.

G. Boutilier, Robert, L. D. Black, I. Thomson. “From Metaphor to Management Tool –How the Social License to Operate can Stabilise the Socio-Political Environment for Business” *International Mine Management 2012 Proceedings*, Melbourne, Australian Institute of Mining and Metallurgy, (2012): 227-237.

Golsby, A. “Managing Information to Support a Social License to Operate”. Trabajo presentado en la Conferencia *Life of Mine*, 16-18 de Julio 2014.

Gorbaneff, Yuri, Elsa Margarita Uribe y Guillermo Hoyos. “Forma y contenido de los Códigos de Ética de Empresas Petroleras en Colombia”. *Investigación y Desarrollo*, Vol. 20, No. 2 (2012): 366-389.

Gunningham, Neil, Robert A. Kagan y Dorothy Thomson. “Social License and Environmental Protection: Why Business Go beyond Compliance”. *Law and Social Inquiry*, No. 29 (2004): 307-341

Gutiérrez Rivas, Rodrigo. “El derecho internacional de los derechos humanos frente al proyecto hidroeléctrico la Parota” capítulo en *La Parota: Proyecto hidroeléctrico de la CFE*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2008.

Grunstein, Miriam. “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo”, *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XVI, No. 51, (2016): 485-517.

Grunstein, Miriam y Ana Jacqueline López Brockmann. “Breve contextualización de la Licencia Social para Operar al margen de la Reforma Energética”. Trabajo presentado en el “Diálogo Interamericano: Repartición Estratégica de beneficios sociales de la Reforma Energética. Casos Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y México”, Ciudad de México, México, 3 y 4 de marzo de 2016.

Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. “Evaluación del Impacto Social”, Boletín Ideas, no. 45, agosto 2015, Disponible en: http://www.iniciativasustentable.com.mx/boletines/45_boletin_ideas.pdf (Fecha de consulta: mayo de 2016).

Joaquín Coldwell, Pedro. *Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México*, México, D.F.: Fundación Colosio, 2014.

Joyce, Susan. “La licencia Social para operar y su importancia en la industria del sector energético: buscando sinergia entre empresas y comunidades”. Trabajo presentado en el I FORO REGIONAL: OPORTUNIDADES DE LA RSE EN EL SECTOR DE ENERGIA RENOVABLE Y ELECTRICIDAD EN AMERICA CENTRAL, Guatemala, 13 de Noviembre 2013.

KPMG, “Reforma Energética: ¿hacia dónde vamos? Apertura del Sector de Hidrocarburos y Mercado Eléctrico Mayorista?” (2015), disponible en: <http://www.kpmgmexico.com.mx/micrositios/reforma-energetica/extras/09-21-folleto-mec.pdf> (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016).

KPMG, “Reforma Energética, la nueva realidad en México” (2015), disponible en: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/04/Reforma-Energetica-140415.pdf> (Fecha de consulta: noviembre de 2016).

- Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de agosto de 2014.
- Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de agosto de 2014.
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de junio de 2008 y abrogada el 24 de diciembre de 2015.
- López Matus, Mariano. “Energías Renovables y conflicto social: los casos de La Parota y La Venta II” capítulo en *Defensa del patrimonio energético*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2007.
- L. de Rosenzweig Mendialdua, Francisco. *El sector eléctrico en México*, México, D.F.: Editorial Porrúa y Universidad Panamericana, 2007.
- Maher, Rajiv. “The dynamics of local community movements opposing corporate projects and corporate strategies for a social license to operate: Lessons from the Extractive sector in South America”. Disponible en: https://www.tni.org/files/download/lessons_from_the_extractives_sector.pdf (Fecha de consulta: diciembre de 2016).
- Magar, Roger y Fernando del Río, *Panorama Energético de México* “La encrucijada de la energía, opciones para el futuro”. México, D.F.: Consejo Consultivo de Ciencias, Presidencia de la República, 2011.
- Moffat, Kieren. “Understanding the social licence to operate of mining at the national scale: A comparative study of Australia, China and Chile”, *Journal of Cleaner Production*, (Julio 2015).
- Moffat, Kieren y Airong Zhang. “The paths to social license to operate: an integrative model explaining community acceptance of mining”. *Resources policy*, No. 39 (2014): 61-70.

Movimiento de Afectados por Presas y en Defensa de Ríos. “¿Cómo terminar una comunidad de 140 años en 15 días?”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8wTDRN9e1EE>

North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Nuñez, S. “Bloquean acceso a la Presa La Yesca por incumplimientos de la CFE”, *Crónicas sociales*. Disponible en: <https://cronicadesociales.org/2009/12/22/bloquean-acceso-a-la-presa-la-yesca-por-incumplimientos-de-la-cfe/> (Fecha de consulta: enero 2017).

Organización Internacional del Trabajo. “Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. Disponible: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf (Fecha de consulta: noviembre de 2015).

Padierna, Dolores, Javier Treviño, David Shiels, Salvador Vega y León. “El impacto de la Reforma Energética”. Trabajo presentado en el Foro “Impacto de la Reforma Energética”, organizado en el marco de la celebración del 40 aniversario de la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México, 2008.

Parson, Richard y Kieren Moffat, “Constructing The Meaning of SLO”, *Social Epistemology*, Vol. 28, No. 3-4 (Julio 2014): 340-362.

Principios del Ecuador (2013), disponible en: http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2015).

Periódico *Sin Embargo*, “Juez ordena suspender parque eólico en Juchitán, Oaxaca; es un logro de pueblos indígenas: ONGs”, 16 de Diciembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/16-12-2015/1578990> (Fecha de consulta: 25 de marzo de 2016);

Periódico *ADN Sureste*, “Tierra, la gran disputa entre zapotecos y empresas eólicas”, 22 de septiembre de 2016, disponible en: <http://adnsureste.info/tierra-la-gran-disputa-entre-zapotecos-y-empresas-eolicas-0700-h/> (Fecha de consulta: 23 de marzo de 2017).

Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, Acuerdo CA-003/2016 emitido con motivo de la Sesión 904 Extraordinaria de fecha 28 de enero de 2016, “Políticas y Lineamientos para la Gestión de la Licencia Social para Operar de Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales”.

PwC Chile, “Judicialización de proyectos y conflictos indígenas, ¿Cómo evitarlos?” Disponible en: <http://www.acera.cl/wp-content/uploads/2014/03/Judicializaci%C3%B3n-de-Proyectos-y-Conflictos-Ind%C3%ADgenas-V5.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

PwC, “Sector Energía: Ocupación Superficial e Impacto Social” (2015). Disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/industrias/energia/archivo/20150928-ms-sector-energia-impacto.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

PwC, “Transformación del sector eléctrico mexicano” (2015). Disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/industrias/archivo/2014-08-transformacion-sector-electrico-mexicano.pdf> (Fecha de consulta: noviembre de 2015).

PwC, “Plan integral para el desarrollo de las energías renovables en México 2013-2018: propuesta de escenarios y acciones necesarias para su desarrollo”. Disponible en: http://awsassets.panda.org/downloads/130222_plan_integral_para_desarrollo_de_energias_renovables.pdf (Fecha de consulta noviembre de 2016).

Quigley, Robert, James Baines y Taylor Baines. “How to improve your social licence to operate: a New Zealand Industry Perspective”, Ministry for Primary Industries, Boletín Informativo No. 2014/05 (Marzo 2014). Disponible en <http://www.aquaculture.org.nz/wp-content/uploads/2014/04/2014-05-How-to-improve-your-social-licence-to-operate-1.pdf>.

- Ramírez Zapién, Arnulfo “Ante el Nuevo Escenario Energético en México, un Modelo Estratégico para su Desarrollo Económico-Social” Tesis de Doctorado, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de octubre de 2014.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de octubre de 2014.
- Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090716, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 24 de mayo de 2016.
- Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública 1816400090816, proporcionada por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Electricidad, fecha de entrega 16 de junio de 2016.
- Ribeiro Duthie, C., A Calderon, D. Viswanathan, M. Shi, J. Harris y P. A. Kirsch. “Resource Company Investments in Health: A life of mine/ Life of Community Perspective Across America”. Trabajo presentado en la Conferencia *Life of Mine*, 16-18 de Julio 2014.
- Rivas, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” *Reflexión Política*, Vol. 5, número 9, (junio 2003).
- Rodríguez Arias, Nadyra y Claudia Gómez López, “La maldición de los recurso y el bienestar social”, *Ensayos Revista de Economía*, Vol. XXXIII, No. 1, (mayo 2014): 63-90.
- Rodríguez Bribiesca, Priscila. “Presa hidroeléctrica La Parota” capítulo en *La Parota: Proyecto hidroeléctrico de la CFE*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2008.

Sánchez Camacho, Alejandro. *En defensa del patrimonio energético*, México, D.F.: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2007.

Sánchez, Isaac. “LA CFE SE VA, LA PRESA LA YESCA SE QUEDA”. *Revista Nómada*, enero 2013. Disponible en: <https://libertadyconcordia.wordpress.com/2013/01/01/la-cfe-se-va-la-presa-la-yesca-se-queda/> (Fecha de consulta: marzo 2016).

Secretaría de Energía. “Estrategia Nacional de Energía 2013-2027”, disponible en: http://www.energia.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/ENE_2013-2027.pdf (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015).

Secretaría de Energía. “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ENERGÍA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ENERGÍA” (2013), disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/DICTAMEN_REFORMA_ENERGETICA.pdf (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015).

Secretaría de Energía. “Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables”, disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249/PEAER-2014.pdf>

Sigler, Edgar. “SENER busca evitar conflictos sociales por concesiones en energía y electricidad”. *El Financiero*, 9 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/sener-busca-evitar-conflictos-sociales-por-concesiones-en-energia-y-electricidad.html> (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2016).

Sustainable Business Council, “Social License to Operate Paper”, (2011). Disponible en: https://www.sbc.org.nz/_data/assets/pdf_file/0005/99437/Social-Licence-to-Operate-Paper.pdf (Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015).

- Suchman, M.C. “Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches”, *Academic. Manage. Review*. Vol. 20(3) (1995): 571-610.
- Stark, Carlos, “Regulación, Agencias Regulatoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina”, Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).
- Thomson, Ian, “Licencia Social para Operar, Publicado” *SME Manual de Ingeniería Minera*, capítulo 17.2, págs. 1779-1796, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración, Littleton, Colorado, EEUU. (2011).
- Thomson, Ian y Robert G. Boutilier. “Modeling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue Between Theory and Practice”. Disponible en: <http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (Fecha de consulta: enero de 2017).
- Tribunal Latinoamericano del Agua. “¿Quiénes somos?”. Disponible en: <http://tragua.com/quienes-somos/>
- Tribunal Latinoamericano del Agua. “Caso: Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el Río Papagayo en el Estado de Guerrero, República Mexicana”. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Caso-La-Parota.pdf>
- Tribunal Permanente de los Pueblos. “Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad”. Dictamen presentado en la Mesa de devastación ambiental y derechos de los pueblos Capítulo Mexicano del Tribunal Permanente de los Pueblos, 2012. Disponible en: <http://www.mapder.lunasexta.org/dictamenfinal.pdf> (Fecha de consulta: marzo de 2016).
- Vargas, Rosío. “La Reforma Energética: a 20 años del TLCAN”, *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 46, No. 180 (enero-marzo 2015): 103-128.
- Van der Hoeven, María. “Reforma Energética, Motor de Crecimiento económico y bienestar: La propuesta del Gobierno Federal para la Reforma Energética de México” en *Retos*

y perspectivas del sector energético en el mundo, México, D.F.: Fundación Colosio, 2014.

Wilburn, Kathleen M. y Ralph Wilburn. “Achieving social license to operate using stakeholder theory”. *Journal of International Business Ethics*, Vol. 4, No. 2 (2011): 3-16.

Yates, Brian F. y Celesa L. Horvath. “Social License to Operate: How to Get it, and How to Keep it”. *Pacific Energy Summit* (2013). Disponible en: http://www.nbr.org/downloads/pdfs/eta/PES_2013_summitpaper_Yates_Horvath.pdf

Zeind Chávez, José Alejandro. “La productividad Jurídica de los Conflictos Sociales en América Latina”, FLASCO, México. Trabajo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrados en Ciencias Sociales, México 2014.