

## Gestión de impacto socio-ambiental: hacia una sustentabilidad integral

JULIO J. COPO TERRÉS\*

DANIEL ZAVALA-ARAIZA\*\*

### Resumen

La propagación de conflictos socio-ambientales a partir de los megaproyectos y el extractivismo da lugar a la polarización y enfrentamiento entre las partes involucradas, generalmente eclipsando las esferas sociales intangibles y erosionando los derechos humanos a nivel local. En el caso específico de México, cambios legislativos recientes derivados de una reforma energética abrieron la puerta a las Evaluaciones de Impacto Social (“EVIS”) como medida de mitigación a este problema. Si bien esto es un avance relevante, a criterio de los autores el alcance actual de esta figura mantiene un enfoque reduccionista que demerita la búsqueda de una sustentabilidad integral. Partiendo de la premisa que en su momento dio pie al nacimiento del derecho ambiental de interiorizar las externalidades, el presente artículo propone complementar los mecanismos actualmente exigibles en materia social y ambiental con mecanismos robustos que permitan la evaluación y gestión del impacto social de manera transdisciplinaria y transparente, incluyendo por lo menos, factores antropológicos, sociológicos, cuantitativos, jurídicos y de derechos humanos, así como un diálogo-acompañamiento abierto y continuo con las comunidades involucradas, tendiente a generar un estándar crítico que favorezca la gobernanza de las distintas dimensiones del desarrollo.

**Palabras clave:** Evaluaciones de impacto social; conflictos socio-ambientales; transdisciplinaria; reforma energética México; justicia ambiental.



\* **JULIO J. COPO TERRÉS** é Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana en Ciudad de México. Abogado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. E-mail: [juliocopo@corteidh.or.cr](mailto:juliocopo@corteidh.or.cr).



\*\* **DANIEL ZAVALA-ARAIZA** é Doctor por la Universidad de Austin, Texas. Científico en la oficina del Fondo de Defensa Ambiental de Texas Programa de energía y cambio climático. E-mail: [dzavalaa@gmail.com](mailto:dzavalaa@gmail.com)

### **Conflictos socio-ambientales: de la multiplicación de silencios y la dilución de lo intangible**

La aparición de megaproyectos y la apuesta por modelos de desarrollo basados en regímenes extractivistas da cabida a la generación de conflictos ecológicos distributivos (Martinez-Alier, 2009). Desde su planteamiento, dichos proyectos establecen fricciones multidimensionales que van mucho más allá del enfrentamiento por un espacio físico. Se desafían distintos sistemas de valoración y cosmovisiones heterogéneas acerca de lo que se etiqueta como *lo social*, *lo natural*, y la relación entre ambos. Como consecuencia de esta disparidad epistemológica, las afectaciones no se pueden reducir a impactos a la calidad de los recursos biofísicos sino que incluyen aspectos intangibles que comúnmente son negados u olvidados. De esta forma, el proceso de todo megaproyecto—incluyendo aquellos mecanismos que pretenden su resolución—eclipsan sistemas complejos de relaciones naturaleza-sociedad y terminan por sistematizar el despojo del territorio.

Nos enfocamos en dislocar los mecanismos por los cuales las llamadas vías de resolución de conflictos socio-ambientales terminan por reducirlos, desfigurando la búsqueda de la sustentabilidad. A partir de este desplazamiento, la multiplicidad de sistemas de valoración entre los actores involucrados transmuta en silencios; dando lugar a la negación del sujeto. ¿Dónde quedan los derechos humanos sin el sujeto?

En un proceso que asemeja la erosión de una antigua estatua, pequeños fragmentos de nuestra subjetividad van desprendiéndose poco a poco hasta impregnar eso que denominamos naturaleza. Esta ‘idea de lo natural’ que

contiene y expresa tanto acerca de lo humano y de lo social (Escobar, 1999), pero que a su vez, fija e inmoviliza una serie de metabolismos (físicos y sociales) que son necesarios para verdaderamente analizar el diálogo entre sociedad y naturaleza.

Tanto las evaluaciones de impacto ambiental como las evaluaciones de impacto social aparecen como medidas de mitigación y resolución ante la propagación de conflictos socio-ambientales. Si pretendemos desmenuzar el papel de los derechos humanos en este tipo de conflictos, así como la efectividad de dichas evaluaciones como herramientas de instrumentación de dichos derechos, conviene dar un paso hacia atrás y dislocar las definiciones y asignaciones que se tienen al introducir naturaleza, sociedad y sustentabilidad dentro de estos mecanismos.

En la coyuntura global actual el análisis que aquí proponemos resulta indispensable: la construcción del oleoducto en Dakota del Norte cruzando por territorio indígena, el proyecto hidroeléctrico de Belo Monte en Brasil y la lucha de los Wixaricas en México son algunos ejemplos de movimientos de resistencia y defensa del territorio generados como respuesta a megaproyectos y conflictos socio-ambientales. En estos casos, los mismos mecanismos de resolución planteados han instituido un precedente peligroso: la generación de un despojo territorial y la negación de aquella realidad política, económica y espiritual alejada de lo hegemónico.

Estas evaluaciones históricamente han favorecido la eficacia en la resolución del conflicto, sobre el diálogo y la búsqueda por una sustentabilidad integral. Las evaluaciones se instrumentalizan a partir de métricas que frecuentemente anteponen un

entendimiento parcial de la situación. Paradójicamente, un punto de vista parcial que se disfraza de universal y neutral: se vuelve objetivo. De esta forma, cedemos lo subjetivo a costa de crear una ‘idea de naturaleza’ que en su objetividad enmascara heterogeneidades y dinamismos. Esta ofrenda permite dar legitimidad al dios de lo científico sobre cualquier otra forma de producción de conocimiento (Latour, 2004).

Desde la perspectiva colonizadora del norte global, naturaleza y sociedad se constituyen como polos separados, y la legitimación de las relaciones de poder que se desprenden de esta visión descansa en la separación entre dichos polos. Como consecuencia, la idea de naturaleza se vuelve el fondo al cual podemos adherir conceptos, métodos y constructos de conocimiento. La característica primordial de este fondo es que cualquier elemento que sea pegado, queda absorbido; volviéndose a su vez parte de la capa del fondo. Los elementos en esta capa dejan de ser políticos, son simplemente –objetos- (Latour, 2004). Incluso cuando lo humano es estudiado como una categoría dentro de lo natural, se vuelve objeto. Es así como todo aquello que adherimos al polo de lo natural reduce y asfixia al espacio de lo político, social y cultural.

En los tiempos actuales, el abismo que separa ‘lo social’ de ‘lo natural’ es menos evidente que nunca (Escobar, 1999), aun así, esta división es fundamental para el progreso científico y tecnológico (Latour, 2004); es indispensable para el proyecto de modernidad y la colonialidad de la naturaleza (Quijano, 2000 y Alimonda, 2011). Esta miopía queda evidenciada al percatarnos de la multiplicidad de experiencias culturales –especialmente desde el sur global- que no mantienen esta división entre lo humano y lo

natural. Es decir, esta miopía no es un fenómeno ‘natural’ sino una decisión (política) de cómo ver y entender el mundo.

El análisis de Escobar (1999) permite seguir la trayectoria de la ciencia en la formulación y transformación de la naturaleza. (Escobar se refiere a tres regímenes de la naturaleza: la naturaleza orgánica, la naturaleza capitalista y la tecno naturaleza). Al trasladar el análisis de la colonialidad de la naturaleza, o incluso de manera más general, el análisis de la colonialidad del poder de Aníbal Quijano (2000), resulta evidente que las relaciones de poder existentes en distintos conflictos ecológicos distributivos pasan por la manera en que la voz científica se establece como única, superior, objetiva y a-política; borrando su lugar de enunciación y creando silencios a partir de lo que considera subjetivo y alejado del quehacer científico. Este movimiento se vuelve una negación de todo aquello intangible que escapa a métricas predefinidas. Es aquí donde las evaluaciones de impactos caen en la trampa de volverse mecanismos reduccionistas que favorecen a silenciar un conflicto sin búsqueda de una solución responsable. Es decir, si realizáramos una historia ambiental de la ciencia como productora de conocimiento, encontraríamos que se ha establecido como una fuerza polarizadora entre naturaleza y sociedad (Latour, 2004), la cual busca controlar –a partir de la negación- a lo natural.

Pensar en una verdadera sustentabilidad es pensar en mecanismos que rearticulen esos rizomas que siempre han unido y nutrido la relación dialéctica entre naturaleza y sociedad. En este sentido, debemos pensar en las formas en las evaluaciones de impactos ambientales y sociales siguen instrumentando esta polarización;

generando más silencios. De suma importancia es el análisis del efecto que esto tiene sobre aquellos grupos y comunidades cuya concepción de lo humano y lo natural es inseparable.

En las siguientes secciones, presentamos dos ejes principales de la coyuntura actual en México: (1) la aprobación de leyes que favorecen megaproyectos y (2) propuestas de instrumentos de evaluación de impactos (ambientales y sociales). Buscamos re-animar aquellos silencios que a la fecha han quedado dispersos por las propuestas actuales de evaluaciones de impacto ambiental y aquellas de impacto social. Tomamos como punto de fuga las afectaciones a comunidades indígenas a partir del extractivismo y los megaproyectos relacionados con la industria de combustibles fósiles y el sector energético.

¿Qué coordenadas de análisis son necesarias para tejer articulaciones entre los distintos lugares de enunciación y sus maneras de vincularse a un proceso de decisión que parte desde una manera parcial de ver al mundo? Este diálogo se vuelve fundamental cuando analizamos las implicaciones sociales y políticas de los mega-proyectos.

Ante el despojo explícito de las múltiples dimensiones de la realidad socio-ambiental, hasta dejarla desnuda como un simple trasfondo ante el cual lo social gestiona a lo natural, ¿Qué elementos de los distintos espacios y tiempos donde se entretengan diálogos de saberes permiten revitalizar la serie de reciprocidades que se manifiestan en el constante diálogo naturaleza –sociedad? ¿Cómo repensar herramientas que de manera crítica reconstruyan estos diálogos para encontrar resolución ante conflictos socio-ambientales?

## Megaproyectos y extractivismo

El rasgo fundamental de los regímenes extractivistas podría ser el paso de tierra habitada a tierra ocupada (Machado, 2015). Con este movimiento se implanta un solo sistema de valoración y una única vía de desarrollo a un ritmo y a una tasa que da lugar a la sobreexplotación. Este efecto expropiatorio tiene lugar en un espacio-tiempo que supera la concepción biofísica del territorio, ya que niega toda relación sociedad-naturaleza que no tiene que ver con el proceso técnico que se busca desarrollar. Es este despojo intangible el que muchas veces queda silenciado de las evaluaciones de impacto. A lo largo del sur global podemos encontrar un alto número de proyectos que presentan estas características. En particular resaltan proyectos de carácter energético que anteponen lo nacional o transnacional a lo local: extracción de petróleo y gas natural (incluyendo la producción de recursos no convencionales como el shale gas), las mineras a cielo abierto, entre otros. En palabras de Milton Santos (Machado, 2015) estos procesos dan lugar a la desaparición de todas aquellas huellas comunales que dan identidad a aquellos que habitaban esa tierra en primer lugar.

El extractivismo es por tanto, mucho más que una actividad económica-productiva, y este proceso de desarticulación de las relaciones naturaleza-sociedad que incluye tanto elementos tangibles como intangibles del territorio, corre el riesgo de propagarse aún más si los mecanismos de resolución de conflictos socio-ambientales (incluidas las evoluciones de impactos ambiental y social) siguen reduciendo las maneras de entender lo natural.

En la crítica a los modelos extractivistas en nuestro continente Milton Santos nos

habla de la ‘alienación territorial’ (Machado, 2015). En este sentido, las experiencias extractivistas – y los conflictos ecológicos distributivos en general – presentan también una ‘alienación del sujeto’ donde se niega la potencial construcción de una verdadera sustentabilidad, y se establece a priori de los conflictos ecológicos distributivos; reduciendo el horizonte de posibilidades que las luchas socio-ambientales podrían lograr. A partir de esta supresión se antepone ‘lo objetivo’, favoreciendo lo cuantificable y eficiente. Ante esta situación, conviene identificar aquellos elementos a partir de los cuales una evaluación de impactos social o ambiental se vuelve simplemente un mecanismo de sistematización y extrapolación del extractivismo. Dicho de otra manera, si las herramientas y mecanismos de evaluación de impacto ambiental se establecen bajo un sistema único de conocimiento; silenciando todo aquello en su periferia, terminan por ser una etapa más del patrón de alienación territorial que establece a dicho megaproyecto como la vía única de desarrollo en aquel lugar.

¿Cómo plantear entonces una defensa o proceso participativo de gobernanza ante el resquebrajamiento de lo comunal como resultado del extractivismo y los megaproyectos?

### Estándares internacionales

El 7 de junio de 1989, en el marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el *Convenio sobre pueblos indígenas y Tribales de 1989*, en el que se dio un giro de 180 grados en relación con la idea de asimilar a los pueblos indígenas y tribales, contenida en normas anteriores y se determinó que:

los gobiernos deberán de velar por que siempre que haya lugar, se

efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural, y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas” (OIT, 1989a, p 4).

Este convenio fue ratificado por 22 países, 15 de ellos latinoamericanos (OIT, 1989b).

Por su parte, el 14 de junio de 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo Principio 22 reconoce que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales y los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1992).

El 13 de septiembre de 2007, nuevamente la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el voto favorable de 143 países, aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, cuyo Artículo 32 estableció la obligación de los Estados a celebrar consultas y a cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, a fin de obtener consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente con respecto al desarrollo, uso o explotación de recursos

minerales, hídricos o de otro tipo (Naciones Unidas, 2007). De esta declaración, vale la pena resaltar el llamado a la búsqueda de mecanismos de resolución: “(...) los Estados proveerán de mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de estas actividades y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual” (Naciones Unidas 2007).

Desde el ámbito jurisdiccional la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* determinó que la realización de los estudios de impacto ambiental constituyen una salvaguarda para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo, por lo que el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de una comunidad indígena a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental (Corte IDH, 2012).

En este caso, la Corte reconoció que el objetivo de los estudios de impacto ambiental no es únicamente tener una medida objetiva del posible impacto sobre las tierras (dimensión biofísica) y las personas, sino también asegurar que los miembros del pueblo o comunidad tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de evaluar de manera informada y voluntaria si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto (Corte IDH, 2012). De acuerdo a la Corte, los estudios de

impacto ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; respetar las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas; y ser concluidos de manera previa al otorgamiento de la concesión a fin de garantizar el derecho a la información previa de las comunidades y su efectiva participación (Corte IDH, 2012).

### **México y la codificación de las evaluaciones de impacto social para proyectos energéticos**

El 12 de agosto de 2013 el presidente de México, Enrique Peña Nieto, presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia de energía, la cual había sido previamente negociada con otros partidos de oposición a través de la plataforma “Pacto por México”. Este acuerdo político se impulsó por partidos de diversas ideologías para la propuesta y aprobación de las denominadas “reformas de gran calado” identificadas por el Ejecutivo como prioritarias, incluyendo la reforma educativa, hacendaria, de energía, de telecomunicaciones y de competencia económica. Esta iniciativa fue ratificada por los Congresos locales y aprobada por el Congreso de la Unión a cuatro meses de su presentación, y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 20 de diciembre de ese mismo año.

Mediante el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos en Materia de Energía*, se adicionó un párrafo al artículo 25 constitucional, mismo que estableció el principio de sustentabilidad en los sectores social y privado en materia de desarrollo económico nacional. De acuerdo a esta adición: “Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se

apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente” (DOF, 2012).

Como parte del proyecto federal de reforma energética y a fin de dotar de mayor contenido a los principios constitucionales referidos, el 11 de agosto de 2014, se publicaron en el DOF, la *Ley de la Industria Eléctrica* (en adelante la “LIE”), y la *Ley de Hidrocarburos* (en adelante la “LH”), las cuales disponen entre sus objetivos el propiciar la expansión eficiente de ambas industrias, respetando los derechos humanos de las comunidades y los pueblos (DOF, 2014a).

Tanto la LH como la LIE reconocen que los proyectos públicos y privados en la industria atenderán los principios de sustentabilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar. Para ello, salvo en el caso de licitaciones de un contrato para Exploración y Extracción de Hidrocarburos en el que el Estado es responsable de la evaluación de impacto previo a la licitación, los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria de hidrocarburos, deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que contenga como mínimo: identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes (DOF, 2014b y DOF, 2014c).

Con la finalidad de implementar las disposiciones contenidas en la LIE y la LH con respecto al impacto social, el 31

de octubre de ese mismo año se publicaron en el DOF los Reglamentos de ambas leyes (DOF, 2014d). De la lectura de ambos Reglamentos resulta interesante que si bien existen bastas coincidencias en su contenido, también existen algunas diferencias sutiles, por ejemplo:

- Para el caso de contratos para exploración y extracción en términos de la LH, el Estado y no los contratistas será el responsable de llevar a cabo un estudio de impacto social previo a la licitación (DOF, 2014e).
- La comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos está exenta de estudios de impacto social siempre que no se realicen obras o desarrollo de infraestructura (DOF, 2014e).
- El Reglamento de la LH contempla que la evaluación de impacto social tendrá validez durante la vigencia del proyecto, siempre y cuando este no sufra modificaciones sustanciales (DOF, 2014e), mientras que el Reglamento de la LIE es omiso en este punto.
- El Reglamento de la LIE establece la obligación de presentar a la Secretaría de Energía la evaluación de Impacto Ambiental 90 días antes de su intención de iniciar negociaciones con propietarios y poseedores de terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto (DOF, 2014e), mientras que el Reglamento de la LH no establece plazo previo para iniciar negociaciones.

Resulta también relevante que ambos reglamentos dividen la consulta previa

de los EVIS, quedando estos en manos de los asignatarios, mientras que la consulta previa queda como responsabilidad de la Secretaría de Energía en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

De acuerdo al Reglamento de la LIE los procedimientos de consulta se llevarán a cabo “libres de coacción, proporcionando información vasta, veraz y culturalmente pertinente” (DOF, 2014e); mientras que el Reglamento de la LH contempla que los procedimientos de consulta deberán “observar los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad” (DOF, 2014e). Ambos reglamentos coinciden en que la consulta previa comprenderá, por lo menos, las fases de: plan de consulta, acuerdos previos, etapa informativa, etapa consultiva, etapa deliberativa y etapa de seguimiento de acuerdos (DOF, 2014e).

Finalmente, con el objetivo de establecer de manera clara y sistematizada el procedimiento a seguir para el trámite de Evaluaciones de Impacto Social para proyectos energéticos y de hidrocarburos, actualmente la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”) está evaluando un proyecto de Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético (Cofemer, 2015), con miras a su eventual sanción y publicación para integrarlo al marco jurídico nacional.

### **Proyecto de disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético**

Hasta el momento, este proyecto contempla diez actividades en el sector de hidrocarburos y dos en el sector de

electricidad sujetas a la presentación de EVIS. De acuerdo a esta propuesta, el promovente deberá privilegiar el uso de metodologías con enfoque de derechos humanos y con un enfoque participativo, de conformidad con los principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad (Cofemer, 2015).

Entre los puntos relevantes de este proyecto, se pretende que los resultados obtenidos de la EVIS enfatizan en las medidas de mitigación, las medidas de ampliación de impactos positivos y un plan de gestión social. Se deberá dedicar un apartado a describir la metodología empleada, especificando las áreas de influencia, el levantamiento de la línea base y la valoración de impactos sociales (Cofemer, 2015).

Con respecto al establecimiento de una línea base, este proyecto plantea incluir un estudio socioeconómico y sociocultural de todos y cada uno de los hogares asentados en el área del núcleo. En caso de que exista la presencia de pueblos y comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, el interesado deberá incluir una caracterización de éstos, en la que se consideren criterios tales como la identidad, la continuidad histórica, la conexión territorial, sus instituciones políticas, sociales económicas y culturales, sus formas de gobierno y organización y las principales actividades económicas de la comunidad (Cofemer, 2015).

La propuesta de disposiciones administrativas establece que el promovente deberá identificar, caracterizar, predecir y valorar impactos sociales, contemplando su interacción con otros impactos, el diseño de acciones y estrategias para su mitigación o potencialización para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades

impactadas. Deberá incluir también un apartado para ubicar, determinar y sistematizar los posibles cambios positivos y negativos que resulten de los proyectos mediante sistemas de calificación de significancia social (Cofemer, 2015).

Para concluir las EVIS, el promovente deberá incluir un apartado con el plan de gestión social del proyecto, el cual deberá estar conformado por el plan de implementación de las medidas de prevención, mitigación y ampliación de impactos positivos, el plan de comunicación y vinculación con la sociedad, el plan de inversión, social, el plan de salud y seguridad, el plan de desmantelamiento y el plan de mantenimiento. Cada uno de estos planes a su vez deberá prever recursos humanos, recursos económicos, responsabilidades, plazos y tiempos, e indicadores de monitoreo y evaluación para su implementación.

Finalmente, el Proyecto concluye con un capítulo dedicado a regular el procedimiento administrativo para la resolución de las EVIS; en él se incluyen plazos para su presentación, prevención, procedimiento de consulta previa, dictamen de propuesta y resolutive total.

### **Discusión de la propuesta actual mexicana de evaluación de impacto social**

Si bien es sumamente positivo que la reforma energética planteada en México a finales de 2013 aborde seriamente la necesidad de evaluaciones de impacto social en las que se dé prioridad a un enfoque participativo que privilegie derechos humanos, a tres años de su propuesta, hasta el momento existe justificada incertidumbre con respecto al alcance práctico que tendrán estas disposiciones, particularmente frente a proyectos de envergadura considerados

prioritarios para el Estado, e incluso con respecto a si este proyecto logrará en algún momento formar parte del ordenamiento jurídico nacional.

La falta de aprobación legislativa de este proyecto de disposiciones administrativas no ha evitado la continua proliferación de proyectos energéticos en el país, particularmente a partir de la apertura reciente del mercado de hidrocarburos a capitales privados; sin embargo si ha tenido como consecuencia la creación de un limbo jurídico que faculta a las autoridades para convertir las evaluaciones de impacto en un tema discrecional dependiendo de los intereses involucrados. Siendo la taza acelerada de transformación una característica constitutiva de todo régimen extractivista, si los mecanismos de evaluación planteados no se implementan a priori, se podría favorecer al despojo de territorio de las comunidades más vulnerables. La eficacia de estos mecanismos se verá significativamente diezmada si se implementan cuando el sector energético se encuentre ya en una etapa avanzada de desarrollo y crecimiento.

Por su parte, durante la actual etapa consultiva del proyecto de disposiciones, la industria privada y las propias empresas productivas del Estado se han manifestado abiertamente en contra de este proyecto, argumentando medularmente que el desarrollo social es obligación constitucional del Estado y que estas medidas trasladarían esta obligación al empresariado. Del mismo modo, argumentan que las propuestas para una evaluación de impacto social atrasarían considerablemente los proyectos de infraestructura energética y de hidrocarburos, lo que a su vez podría desincentivar la inversión. Finalmente, argumentan que la legislación se aplicaría de manera indiscriminada a

proyectos de diversa naturaleza, sin enfocarse en las particularidades distintivas de cada una de estas industrias (Meana, 2015).

Ante la ausencia de experiencia en su aplicación, no es posible determinar a ciencia cierta el rigor con el que operarán las disposiciones en la práctica; sin embargo, la experiencia nacional, particularmente en la aplicación de legislación y estándares internacionales de derechos humanos, indica que el problema no residirá en la falta de regulación - como en el caso de tortura o desapariciones forzadas- sino en el auténtico desinterés de la administración pública por aplicarse de manera adecuada y generalizada.

A criterio de los autores el proyecto es deficiente en enfatizar la relevancia de una evaluación de impacto social transdisciplinaria, que incluya la participación de antropólogos, científicos, expertos en política pública, sociólogos, defensores de derechos humanos y otros profesionistas especializados, y que se vincule como parte integral de un universo mucho más amplio de evaluaciones de impacto tendientes a la sustentabilidad integral de un proyecto.

Del mismo modo, sería encomiable lograr una transición de un modelo de evaluación primordialmente de lucro hacia la inclusión participativa de las comunidades afectadas a fin de que estas pasen de ser “objeto” del estudio a colaboradores, desde el entendimiento de su cosmovisión y bagaje cultural. Se debería favorecer un mecanismo de diálogo horizontal que permita al conflicto dislocarse y solucionarse.

En la propuesta actual, se corre el riesgo de que las métricas cuantitativas diluyan aquellas afectaciones intangibles. Para solucionar esto, la propuesta debe pasar de un mecanismo de calificación a un

mecanismo sistemático, crítico y transparente que dé cabida a las distintas maneras de entender lo socio-ambiental.

Resulta también preocupante que, en determinados casos, tanto la LH como la LIE y sus Reglamentos contemplen la obligación de identificar comunidades afectadas por potenciales proyectos como responsabilidad primordial del Estado, pues esto faculta a los particulares promoventes a dejar por fuera a todo aquello que no fue en su momento incluido por las agencias gubernamentales, lo que podría dejar en estado de indefensión a diversos grupos vulnerables y núcleos sociales informales.

El proyecto resalta la búsqueda de mitigaciones positivas y la inversión al desarrollo humano. Aquí tenemos un ejemplo claro del probable enfrentamiento de distintos sistemas de valoración y el silenciamiento de todo concepto de desarrollo que no coincida con el planteado por el gobierno o el promovente. Si el resultado de la evaluación de impacto social es la implementación de un modelo fijo, hegemónico de desarrollo, se cae nuevamente en el despojo del sujeto y del territorio. Estas evaluaciones deben pasar del documento pasivo al proceso dinámico de encuentro.

### Conclusiones

Como ya se había mencionado antes, existen claras implicaciones políticas en los mecanismos que depositan elementos dentro de lo que denominamos naturaleza. Tal y como Latour (2004) menciona, cuando nombramos a algún elemento dentro de ‘lo natural’ lo despojamos de su estructura política, cortando relaciones con lo social, pero olvidando y negando que alguien lo nombró como parte de lo natural. Incluso en el análisis de conflictos ecológicos

distributivos e interacciones naturaleza-sociedad constantemente nos encontramos dividiendo y demarcando lo que pertenece a lo social y lo que pertenece a lo natural.

Al nombrar continuamente a lo natural como algo externo y completamente lejano a nosotros- aun cuando se reconoce que existen interacciones entre naturaleza y sociedad- tomamos decisiones sobre qué se queda con nosotros; que es sujeto y que es objeto. El problema es que no podemos tener acceso al estudio de la naturaleza (y los conflictos socio-ambientales) sin nuestra subjetividad. El verdadero cuestionamiento es si esto se transparenta y se asume parte del proceso de producción de conocimiento (en este caso, parte de las metodologías de evaluación de impactos), o si simplemente es negado, volviéndose parte de la estructura invisible que sostiene a la colonialidad del poder que caracteriza los proyectos extractivistas.

Buscamos re-pensar estas evaluaciones de impactos: en primer lugar avanzando lejos de la polarización para hablar de evaluaciones de impactos socio-ambiental. Se busca así, establecer ecologías en conversación. Desechar la homogeneidad y la universalidad de epistemologías que descartan toda luz que no es la propia. La ciencia moderna vuelve a la naturaleza un objeto y a partir de eso, todas las relaciones humanas con la naturaleza son también externas y ajenas. La metodología científica se encamina con una supuesta neutralidad que sólo esconde legitimaciones a estructuras de poder hegemónicas. Esta situación de investigación es una oportunidad para replantear el análisis medio ambiental y las relaciones con lo humano, buscando entonces que el proceso sea transformador en sí, sin saber a dónde se llegará.

Se habla de ecología y de la relación del hombre con la naturaleza pero se busca mantener al objeto de estudio bajo control y completa disciplina. En esas sombras, en esas periferias y en todo nicho que aproveche la manera en que el hombre y la naturaleza constituyen una relación de interpelación, se abre la puerta a un análisis más completo de la crisis ambiental y al mismo tiempo, la posibilidad de encontrar otras formas de relacionarse con el medio ambiente ante las distintas caras del desarrollo.

No se trata de reducir ideas, abstraer realidades y enfatizar aquellos elementos que podemos –neutralizar- de distintas realidades. Se trata de entender e iluminar procesos en lugares diversos. En cada uno de estos puntos de enunciación, las metodologías para acceder y estudiar la relación naturaleza-sociedad se desarrollan de manera heterogénea. Es decir, al establecer a estas evaluaciones como un proceso; como un espacio tiempo de encuentro, se habita la parcialidad, y desde cada parcialidad encarnada se establece un diálogo que permite direccionar la ecología hacia una realidad lejos de los silencios: hacia una sustentabilidad integral.

#### Referencias

ALIMONDA, H. La colonialidad de la naturaleza: una aproximación a la ecología política latinoamericana. En ALIMONDA, Héctor (org.). **La naturaleza colonizada: Ecología Política y Minería en América Latina**, Buenos Aires: CLACSO-CICCUS, p. 21-58, 2011.

COFEMER. **Proyecto:** Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, 2015, disponible en: <http://www.cofemersimir.gob.mx/expediente/14565/mir/34590/archivo/948300>, fecha de último acceso: noviembre 23, 2016.

CORTE IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. **Sentencia**, serie C No. 245.

DOF. **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía**, diciembre 20, 2013, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013), fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

Diario Oficial de la Federación, DOF. agosto 11, 2014a disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11>, fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

DOF. **Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas**, agosto 11, 2014b, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014), fecha de último acceso: noviembre 21, 2016.

DOF. **Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales**, agosto 11, 2014c, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014), fecha de último acceso: noviembre 21, 2016.

Diario Oficial de la Federación, DOF. octubre 31, 2014d, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014), fecha de último acceso: noviembre 21, 2016.

DOF. **Reglamento de la Ley de Hidrocarburos**, octubre 31, 2014e, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014), fecha de último acceso: noviembre 23, 2016.

ESCOBAR, A. After nature: steps to an antiessentialist political ecology 1. **Current anthropology**, v. 40, n1, 1999, p. 1-30.

LATOUR, B. **Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy**, London: Harvard University Press, 2004.

MACHADO, Horacio. Ecología política de los regímenes extractivistas reconfiguraciones imperiales y re-existencias decoloniales en Nuestra América, **Revista Bajo el Volcán** N° 23, Segundo Semestre de 2015. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. ISSN: 8170-5642.

MARTINEZ ALIER J. **El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valores**. Icaria Antrazyt. Barcelona. 2009.

MEANA S. Empresas demandan reconsiderar impacto social energético, **El Financiero**, Marzo 25, 2015, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empras-demandan-reconsiderar-impacto-social-energetico.html>, última visita Noviembre 30, 2016.

NACIONES UNIDAS. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, Principio 22, 1992, disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>, fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

NACIONES UNIDAS. **Resolución 61/295, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 32**, 2007, disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf), fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

OIT. **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales**, 1989a, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf), fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

OIT. **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales**, 1989b (num. 169), ratificaciones, disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML\\_EXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML_EXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314), fecha de último acceso: noviembre 11, 2016.

QUIJANO, A. **La colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**, Buenos Aires: CLACSO, 2000.